

Acción sindical: reinserción de las personas discapacitadas en la vida activa

**Educación Obrera 1998/4
Número 113**

Indice

Editorial	V
El papel de los sindicatos en la inserción profesional de las personas discapacitadas: balance y perspectivas de la política de la OIT, por Marc Dupont	1
Africa: numerosas experiencias e iniciativas para una mayor sensibilización de las organizaciones sindicales africanas, por Bamba Ndiaye	21
Los sindicatos y los trabajadores con discapacidad en América Latina: ¿una asignatura pendiente?, por Luis Reguera	26
Europa central y oriental: la mayor parte de los países han creado lugares de trabajo y empleos protegidos para los trabajadores gravemente discapacitados	40
La Confederación Europea de Sindicatos (CES): política y acción en favor de las personas discapacitadas, por Anna Ricciardi	44
La Internacional de Servicios Públicos se inspira en la necesidad de fomentar la diversidad en la sociedad y de oponerse a toda forma de discriminación, por Ros Harvey	50
Competencia creciente: un pretexto para excluir a las personas discapacitadas alentando prácticas que las excluyen, las aíslan y las segregan, por Silvana Cappuccio	59
La integración de las personas discapacitadas en la enseñanza: una preocupación sindical, por Fred van Leeuwen	63
Readaptación profesional y empleo de las personas discapacitadas en Alemania: el enfoque de IG Metall	67
¿Quién se encarga de la inserción profesional de los trabajadores discapacitados en Francia?: el punto de vista de la CFDT, por Huguette Puel y Gaby Thollet	73
Reino Unido: el sindicato Manufacturing, Science and Finance (MSF), líder por su interés en las cuestiones relacionadas con la discapacidad, por Kenneth Orme	77
Anexo 1 Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99)	81
Anexo 2 Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas, 1983 (núm. 159)	87
Anexo 3 Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas, 1983 (núm. 168)	90
	III

Anexo 4

Naciones Unidas: Resolución (36/1) de la Comisión de Desarrollo Social sobre la promoción de la integración y participación social de toda la gente, incluidos los grupos y personas desfavorecidos y vulnerables	96
---	----

Anexo 5

Naciones Unidas: Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad	99
---	----

Anexo 6

Ratificaciones del Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159)	100
---	-----

Editorial

En noviembre de 1993, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo invitó a los gobiernos a que presentaran memorias acerca de su legislación y de sus prácticas relativas a la promoción de la readaptación profesional y del empleo de personas discapacitadas, de que tratan el Convenio (núm. 159) y la Recomendación (núm. 168) sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, basándose en esas memorias y en las que le remitieron en cumplimiento de los artículos 22 y 35 de la Constitución de la OIT los Estados que han ratificado el Convenio examinado, procedió a elaborar el primer Estudio general de la situación relativa a la aplicación de esos instrumentos en los Estados que han ratificado el Convenio y en los que no lo han ratificado.

Tal Estudio, llevado a cabo con el propósito de examinar los progresos realizados en materia de aplicación de las cuestiones de fondo que abordan los instrumentos ya mencionados, pasa revista también a los obstáculos que se interponen para su ratificación. Las actas de la Conferencia relativas a este punto del orden del día reflejan una buena disposición general hacia la ratificación del Convenio núm.159 (consúltese a este respecto el párrafo 143 de las Actas Provisionales núm. 18, Conferencia Internacional del Trabajo, 86.^a reunión, 1998). La citada Comisión de Expertos recordó también que, cuando se trató de elaborar una política social a este respecto, la OIT no había vacilado en asignar una alta prioridad al tema de las personas con discapacidad en términos de su relación con el mundo del trabajo, adoptando ya en 1925 la Recomendación sobre la indemnización por accidentes del trabajo (importe mínimo), núm. 22. Desde esa fecha se habían adoptado otros tres instrumentos fundamentales que garantizan el derecho de las personas con discapacidades a beneficiarse de un tratamiento médico apropiado y de los servicios de adaptación y readaptación profesionales con vistas a su integración social y laboral en condiciones de igualdad con los demás miembros de la sociedad, a saber, la Recomendación sobre la adaptación y readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99); el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159); y la Recomendación (núm. 168) que lo complementa.

En el curso del debate sobre el punto del orden del día que nos preocupa, el Grupo de los Trabajadores recordó en la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 1998 que si se aplicaran políticas de salud eficaces y de amplia cobertura se podría conseguir avanzar mucho más en esta esfera, a través de la prevención y de la reducción de los riesgos de discapacidad. Teniendo en cuenta la velocidad del cambio tecnológico y la competitividad internacional creciente, dicho Grupo hizo hincapié en la necesidad de contar con un enfoque integrado de la readaptación profesional y del empleo de las personas con discapacidad, sujeto a una reevaluación permanente a través del diálogo entre empleadores, organizaciones de trabajadores y organizaciones de personas discapacitadas. Un

interés particular presenta a este respecto el hecho de que los miembros Trabajadores percibieron la muy buena disposición expresada por varios gobiernos referente a una ratificación próxima del Convenio núm. 159 que se considera como una medida eficaz de proseguir una política activa en materia de igualdad de oportunidades, dentro del marco de la obligación general de combatir la discriminación que se deriva de la Declaración de Filadelfia, de la declaración adoptada en 1995 por la Cumbre Social de Copenhague, y del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

La Comisión de Expertos informó que alrededor de 500 millones de personas en el mundo padecían alguna discapacidad, y que de éstas, 350 millones vivían en regiones en que no se contaba con ningún tipo de servicio de apoyo para esta categoría de personas tan vulnerables. Además, como estas personas figuraban también entre los grupos sociales de menores ingresos, incluso en los países industrializados, los miembros Trabajadores se manifestaron convencidos de que el empleo constituía un medio privilegiado para promover la integración social de estas personas y también para ayudar a combatir la exclusión social y la pobreza.

Al centrar su atención en la cuestión de la integración profesional de las personas discapacitadas y los imperativos económicos, los miembros Trabajadores subrayaron las tendencias contradictorias perceptibles en la evolución y perspectivas de la readaptación profesional de las personas con discapacidad: los avances tecnológicos que podrían, por ejemplo, facilitar la integración de muchas personas discapacitadas constituían para ellas a la vez una amenaza, en virtud de su escasa calificación o de la escasez de puestos de trabajo adaptados a estas personas. Los miembros Trabajadores subrayaron también la necesidad de reexaminar esta cuestión desde las múltiples facetas que presenta: la mundialización, por ejemplo, puede proporcionar oportunidades para quienes tienen calificaciones muy especializadas pero también encierra una amenaza en el contexto de una competencia acrecentada en un mercado de trabajo no proclive a integrar a las personas con discapacidades.

La Oficina de Actividades para los Trabajadores y el Departamento de Readaptación Profesional de la OIT tienen el agrado de presentar este número de *Educación Obrera*. Su realización conjunta ha permitido a ambos servicios expresar su compromiso en el sentido de utilizar sus recursos de manera de dar relieve a una categoría de trabajadores que hasta ahora no ha recibido la atención que merece, aportando su contribución a los esfuerzos que realiza la OIT para que la cuestión de la integración de las personas discapacitadas en la vida laboral se aborde a través de una estrategia más estructurada.

A muchos responsables sindicales seguramente les parecerá difícil incorporar en un programa de trabajo ya nutrido un tema como el de los derechos de las personas discapacitadas y de las medidas que permitan su integración y reintegración activas en el mundo del trabajo. Sin embargo, el hecho mismo de mostrarse sensibles a esta temática, el grado de conciencia demostrado acerca de lo que hay en juego si estos grupos terminan excluidos, su misma buena disposición para percibir el apoyo que pueden brindar dentro del papel central que les cabe desempeñar como actores sociales claves constituyen para ellos una manera de medir su propia credibilidad. A los sindicatos se les sigue reconociendo un papel singular como fuerza social activa, tanto en la defensa de los derechos de los trabajadores como en la promoción de la causa de la justicia social. Mucho es lo que se valora su buena disposición para actuar en el foro del

movimiento que propugna integrar a las personas discapacitadas en la sociedad por intermedio de su integración a la vida laboral. Esperamos que esta publicación contribuirá a sostener los esfuerzos que despliegan para alcanzar esta finalidad estimulando la reflexión en torno a la manera más eficaz de abordar esta temática.

Si bien es cierto que numerosas agrupaciones de apoyo, seculares y religiosas, que se ocupan de las cuestiones que conciernen a las personas discapacitadas han visto la luz, los sindicatos se hallan particularmente bien ubicados por cuanto proporcionan un foro en el que se debaten las cuestiones que se refieren a la integración de las personas discapacitadas en el mundo del trabajo. ¿Qué mecanismos o instituciones que respondan de manera permanente a las necesidades de esta categoría de personas pueden crearse y de qué manera la educación de los trabajadores juega un papel en esto? ¿Cuánto puede conseguirse contando con recursos limitados? ¿Qué medidas se pueden tomar para incrementar los recursos? ¿Cuentan las organizaciones de trabajadores con los conocimientos suficientes que requiere el lanzamiento de una campaña para sensibilizar a la opinión pública? ¿Con cuánta información se cuenta para estos efectos y dónde puede obtenerse? El presente número procura dar respuesta a preguntas de este tipo.

Agradecemos calurosamente a cuantos han contribuido con artículos para este número y muy particularmente al Sr. Marc Dupont, del Servicio de Readaptación Profesional de la OIT, por su acucioso análisis del tema en el que da a conocer el esfuerzo internacional conseguido en la materia y que está cobrando importancia creciente. En el ámbito regional, la Confederación Europea de Sindicatos da a conocer la gama de las políticas y actividades de sus afiliados; para nuestros colegas especialistas en esta esfera que en sus artículos han dado cuenta de la situación imperante en Africa y en América Latina vayan también nuestros agradecimientos. Extractos de un importante estudio reflejan la orientación de las políticas relativas a las personas discapacitadas y su integración en el mundo del trabajo en países de Europa central y oriental. De manera similar, varios Secretariados Profesionales se mostraron deseosos de compartir sus enriquecedoras experiencias, a saber, la Internacional de la Enseñanza (IE), la Internacional de los Servicios Públicos (ISP) y la Federación Internacional de los Trabajadores del Textil, del Vestido y del Cuero (FITTVC). También se da cuenta en este número de las experiencias nacionales de Alemania, Francia y el Reino Unido.

El examen y la difusión de la información contenida en las columnas que leerán más adelante, como asimismo la evaluación del progreso sustancial conseguido por un número elevado de las principales organizaciones de trabajadores, ha sido muy satisfactorio. Damos las gracias también a todas las organizaciones de trabajadores que nos han ayudado de una u otra manera proporcionándonos información sobre sus actividades. Las respuestas obtenidas han sido muy alentadoras: comienzos tan positivos son de buen augurio.

Guy Ryder
Director
Oficina de Actividades
para los Trabajadores, OIT

Gabriele Stoikov
Directora
Servicio de Readaptación
Profesional, OIT

El papel de los sindicatos en la inserción profesional de las personas discapacitadas: balance y perspectivas de la política de la OIT

Marc Dupont

Servicio de Readaptación Profesional
OIT

El empleo de las personas discapacitadas es una cuestión que presenta numerosas facetas. Su definición amplia, que abarca evidentemente aspectos que se asocian con las políticas de empleo y de la formación inicial y profesional, distingue también entre las personas discapacitadas de nacimiento, las que lo han llegado a ser luego de un accidente de trabajo o de algún otro accidente en el transcurso de sus vidas. Los problemas de orden médico, los relativos a las eventuales indemnizaciones y los que se refieren a la cobertura según los diferentes regímenes de seguridad social constituyen facetas adicionales, todas las cuales se influyen entre sí. A esta ya larga lista podrían añadirse las distintas sensibilidades en cuanto a los principios básicos que subyacen en las políticas relativas a la discapacidad. No será posible en este documento pasar revista al conjunto de esta problemática, que necesitaría ser desarrollada en profundidad. Hemos hecho un esfuerzo en esta oportunidad por concentrarnos en lo que tiene una relación directa con las políticas de empleo y de formación, así como en los elementos que facilitan la comprensión de los diferentes enfoques desde una perspectiva internacional. Por esta razón, en la primera parte de este documento se presenta globalmente la situación actual de las personas discapacitadas ante las cuestiones de la formación y del empleo. En la segunda parte, se propone una síntesis de los diferentes tipos de políticas existentes en los distintos países en relación con estas cuestiones, subrayándose la evolución reciente en cuanto a su orientación así como los cambios que han tenido lugar en el mercado de trabajo. En la tercera parte se abordan los instrumentos elaborados y las actividades realizadas por la OIT, indicándose los antecedentes históricos a fin de que el lector pueda darse cuenta de cómo, en el seno de la OIT, paulatinamente y por etapas sucesivas, la política de la Organización ha llegado a ser la que

es. Además de la acción de la OIT, se trata también la acción de las Naciones Unidas en este campo, sobre la base, entre otros textos, de las Normas Uniformes de las Naciones Unidas sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Por último, el presente documento termina con un análisis específico del papel de los sindicatos a este respecto, indicándose sus medios de acción y los fines que persiguen en esta esfera, temas que deberían hacer posible que los sindicatos que se preocupan de estas cuestiones puedan dotarse de instrumentos de reflexión y, sobre todo, de instrumentos de acción.

La situación de los trabajadores discapacitados

El empleo, motor de la integración social

En todos los países, cualquiera que sea su nivel de desarrollo económico y social, la cuestión del empleo es una cuestión central para la cohesión social, puesto que no solamente permite obtener ingresos sino que también proporciona al trabajador una utilidad y un papel social, por mínimo que sea. El empleo ocupa un lugar central en la cuestión de la independencia personal, de la construcción del «yo» y de lo que en inglés se designa con el nombre de «self-esteem» (autoestima). Para todas las personas no discapacitadas en edad de trabajar, el hecho de no tener empleo o de temer perderlo como consecuencia de las reestructuraciones industriales, de las crisis financieras, de los sobresaltos económicos o de los cambios políticos es motivo de grave preocupación para el presente y para el porvenir. Esta preocupación es aún mayor en el caso de los discapacitados debido a las dificultades adicionales con que tropiezan en el duro combate por el empleo. En efecto, incluso si el desempleo extiende sus

consecuencias nefastas más allá de las personas discapacitadas y si en cifras absolutas el número de discapacitados sin empleo es muy inferior al número de desempleados no discapacitados (como se indicará más adelante, la tasa de desempleo de los discapacitados es muy superior a la tasa de los no discapacitados), es un hecho que en esta búsqueda del empleo los discapacitados son víctimas de discriminaciones específicas que agravan aún más las dificultades de acceso, de mantenimiento y de retorno al empleo.

Exageración de los problemas

¿Qué explicaciones pueden proporcionarse para comprender esta situación? En primer lugar, continúan circulando en la sociedad ideas erróneas, muy negativas, sobre la capacidad de las personas discapacitadas: se les atribuyen calificaciones insuficientes, se piensa que no poseen la necesaria capacidad de adaptarse a los cambios tecnológicos; se exageran los problemas de comportamiento que pueden observarse entre los discapacitados, se señala también su dificultad para integrarse en los equipos de trabajo; en suma, sería posible alargar indefinidamente las buenas falsas razones que se esgrimen para no contratar a una persona discapacitada. Si a todo esto se añaden los problemas asociados al transporte, al acceso a los locales de trabajo, a la ausencia de voluntad de adaptar los puestos de trabajo, se observará que para las personas discapacitadas las dificultades son múltiples y muy diversas.

Ha pasado el tiempo de las limosnas

Conociendo esta situación algunos defienden el mantenimiento o la vuelta a las políticas de asistencia señalando la complejidad de los problemas que plantea ocuparse de los millones de personas desempleadas por diversas causas, los «desechados» de la administración pública y otros trabajadores rechazados por el sistema. Más allá de los problemas financieros que plantearía una política de asistencia de este tipo, que no podrían financiar la mayor parte de los países, es necesario que la opinión pública sepa que las reivindicaciones de los discapacitados no tienen por objeto beneficiarse de la caridad pública ni de las limosnas de unos u otros. Plantean como reivindicación el que la sociedad reconozca su derecho al trabajo al igual que todas las demás personas y a que valore y admita su capacidad de contribuir positivamente al progreso de la colectividad.

En la historia del mundo del trabajo se han visto ya numerosos grupos, minoritarios o no, que han luchado hasta la victoria por el reconocimiento de su derecho a un trabajo libremente elegido. No cabe la menor duda de que las personas discapacitadas (que según la Organización Mundial de la Salud constituyen el 10 por ciento aproximadamente de la población mundial) hace ya varios años que han decidido hacer frente a este desafío dando por sentado que contarán con la ayuda de los sindicatos en este cometido.

Los discapacitados y el acceso al empleo

No es tarea fácil presentar un cuadro preciso de la situación de estas personas en lo que respecta a su acceso al empleo, ya que esto implicaría poseer un sistema fiable, coherente, y que permita abarcar un período prolongado, de recopilación y tratamiento de datos sobre el desempleo que además pueda apoyarse en una evaluación seria del número de personas discapacitadas que desean trabajar y tienen la capacidad para hacerlo.

Recopilación de datos

También sería necesario recopilar datos sobre los diferentes modos de inserción profesional de los discapacitados para integrarlos en el análisis tanto de las empresas del mercado libre de trabajo como del medio «protegido» o también del trabajo a domicilio. Esto equivale a decir que en cada país tal objetivo depende, fundamentalmente, de la calidad del sistema de estadísticas sociales y del trabajo. Debe señalarse a este respecto que en numerosos países el seguimiento de esta cuestión mediante estadísticas nacionales es difícil de realizar por diferentes razones que tienen que ver, por ejemplo, con la debilidad de los servicios de la administración del trabajo, la importancia del sector informal –que por definición escapa a todo análisis global–, las lagunas de la legislación social que en algunos casos no reconocen la existencia de un sector de trabajo protegido, etc.

Avanzar tanteando

El tratamiento de las informaciones recogidas debería hacerse pues con una doble precaución que se relaciona tanto con los métodos y los medios de observación como con la dificultad de precisar y definir el objeto mismo de estos problemas. Esta situación explica que

una buena parte de las cifras disponibles provengan principalmente de los países industrializados, lo que tampoco quiere decir que sea posible analizarlas de manera idéntica para todos estos países, habida cuenta de los diferentes enfoques y definiciones de la discapacidad allí vigentes.

Disparidades considerables

Del análisis de tales cifras sería necesario pues retener, no verdades aritméticas, sino más bien tendencias generales. Pero, en todo caso, cualquiera que sea el país considerado la situación no es brillante: la tasa de actividad es claramente inferior para las personas discapacitadas si se la compara con la de las personas no discapacitadas. Como consecuencia, también es más elevada su tasa de desempleo (en general se señala que dicha tasa es el doble de la correspondiente a los no discapacitados). Además, entre los discapacitados se prolonga también la duración del desempleo, que casi triplica el periodo de desempleo de los no discapacitados. Para citar algunas cifras, puede señalarse que en 1990 en Australia la tasa de actividad era del 46 por ciento para los discapacitados y del 72 por ciento para quienes no lo eran (Thornton y Lunt, 1997). Según los mismos autores, en Estados Unidos, en 1991 la tasa de desempleo para los discapacitados en situación y en edad de trabajar era de cerca del 67 por ciento. En España, en 1986 esta tasa era aproximadamente de la misma cuantía. En Gran Bretaña, según las fuentes y los métodos utilizados, la tasa de desempleo o de personas que buscan trabajo oscilaba para los no discapacitados entre el 5 y el 15 por ciento, mientras que para los discapacitados se establecía en más del 20 por ciento (Brian Doyle, 1996).

Otra discriminación: calidad inferior de los puestos de trabajo

Además de los problemas relacionados con el acceso al empleo se observa asimismo otra discriminación que afecta a los discapacitados: la calidad y calificaciones inferiores de los empleos ocupados. Como es lógico, esta situación no ha de tener consecuencias negativas sobre las perspectivas de carrera, la remuneración, el acceso a la formación profesional continua, así como, evidentemente, sobre el interés y la realización personal que cabe esperar del trabajo. No se dispone de muchos datos cifrados sobre este tema, pero en Francia, por ejemplo, un estudio del Ministerio de Trabajo ha

mostrado que en 1995 y 1996 el número de obreros entre los asalariados discapacitados era dos veces superior al de los no discapacitados. A la inversa, el número de directores de empresas discapacitados era veinte veces inferior al de los no discapacitados, y el de las personas que ocupan puestos de responsabilidad era dos veces inferior. También en este caso conviene señalar tendencias generales sin intentar precisión en las cifras.

La cuestión de la formación

En nuestros días es un lugar común insistir en el vínculo entre el empleo y la formación o sobre la necesidad de orientar los sistemas de formación hacia las empresas cultivando al mismo tiempo entre los trabajadores la capacidad de adaptación a la evolución sociotecnológica. Este aspecto es todavía más significativo para los discapacitados, cuyo nivel de calificación es netamente inferior en todos los países. Así, en algunos países se señala que cerca del 40 por ciento de los discapacitados no poseen ninguna formación de base o profesional. Para un país como Francia, las cifras, aunque no actuales, indicaban que el 64 por ciento de las personas discapacitadas que buscaban un empleo presentaban un nivel bajo de formación básica y que un 20 por ciento de ellos no sabían leer ni escribir.

Posibilidad de responder a las necesidades de mano de obra

Este déficit en la formación, tanto inicial como profesional, es tanto más crucial cuanto que hoy en día las oportunidades de empleo están estrechamente ligadas a la «empleabilidad» de los discapacitados, es decir, la capacidad de estas personas para responder a las necesidades de la empresa en materia de mano de obra. La tasa elevada de colocación, al terminarse la formación en los centros de readaptación profesional, señalada en ciertos países ilustra concretamente esta situación. Se trata pues de una cuestión muy urgente si se desea ofrecer una oportunidad a quienes desean hoy entrar en el mercado de trabajo y preservar la oportunidad de quienes querrán en el futuro un puesto de trabajo. Debe reconocerse que queda mucho por hacer. La gran aventura de la integración tarda en producir sus efectos a gran escala. La diversidad de los sistemas de formación, la competencia entre las distintas vías de formación, así como entre las fuentes de financiamiento y entre los ejecutores de la mencio-

nada formación, tiene como resultado dejar solas todavía durante más tiempo a las personas discapacitadas, que deben hacer frente a los problemas de subcalificación y de subempleo.

Tendencias y problemática actual

Los diferentes tipos de legislación

Un análisis de las legislaciones en vigor en los diferentes países permite construir una tipología en torno a cuatro rasgos. Antes de proseguir con la descripción de cada tipo es necesario precisar que estos tipos no constituyen modelos estancos o herméticos. No son modelos «químicamente puros» y a menudo en los hechos se presenta una combinación de ellos. Así, medidas de orden legislativo o reglamentario similares pueden figurar en marcos jurídicos con una orientación global considerablemente diferente.

Los modelos y sus variantes

Una vez emitida esta reserva, los cuatro grandes tipos legislativos se construyen en torno a ciertas características simples:

- la primera distinción se hace en torno a si se trata de un enfoque antidiscriminatorio o bien de un esquema «protector», tradicional;
- la segunda distingue los textos que emanan ya sea de una normativa específica que beneficia a las personas discapacitadas, ya sea de la normativa laboral general;
- por último, la tercera y la cuarta distinguen, respectivamente, entre las disposiciones que conciernen específicamente a las personas discapacitadas, aquellas que se vinculan con textos de carácter general relativos a quién se hace cargo de la discapacidad, de aquellas contenidas en las medidas que se limitan al ámbito del empleo y de la formación de las personas discapacitadas.

Prevención y protección

De modo que, analizándolos uno por uno –y sin que el orden de presentación contenga ninguna valoración en términos de una jerarquía– el primer modelo comprende medidas específicas que figuran en la legislación laboral general. En este modelo se da prioridad a los esfuerzos internos de readaptación y se pone también el acento en las políticas de prevención (en especial en lo que respecta a los accidentes de trabajo); se han establecido sistemas

que permiten una intervención precoz, lo que, como se sabe, es una de las condiciones para conseguir una reinserción profesional adecuada; entre las medidas adoptadas figura la asignación de fondos para financiar los costos de la adaptación de los puestos de trabajo; a menudo estos mecanismos son administrados a nivel descentralizado por comités de carácter tripartito.

Medidas específicas relativas al empleo y a la formación

El segundo modelo comprende la existencia de medidas concretas en las normativas específicas sobre el empleo y la formación de las personas discapacitadas aun cuando otros aspectos de la toma a cargo de la discapacidad figuren en normativas diferentes. Por ejemplo, en los países que pueden asociarse a este modelo, la formación profesional se realiza en las empresas, en centros de formación «ordinarios» (no protegidos) o incluso en centros especializados; existe un régimen de indemnizaciones con vistas al retorno y a la adaptación al empleo; es frecuente que existan disposiciones relativas a cuotas de contratación reservadas para las personas discapacitadas que se acompañan a veces de una protección adicional contra los despidos. Algunos países que se asocian a este modelo han adaptado sus sistemas de representación laboral creando una representación especial para los trabajadores discapacitados. También se podría citar el apoyo a la creación de talleres protegidos, así como de subvenciones a los empleadores para ayudar a financiar los salarios de las personas discapacitadas que emplean.

Capítulos específicos en las normativas generales

El tercer modelo pone de relieve el establecimiento de medidas específicas relativas al empleo y a la formación en las normativas generales en beneficio de las personas discapacitadas. En los textos legislativos de alcance general se encontrará un capítulo específico con disposiciones relativas a la salud, la educación, la accesibilidad, los transportes, el acceso a los servicios públicos, etc. Podría citarse igualmente la existencia de diversos estímulos fiscales acordados a los empleadores, cuotas de empleos reservadas en la administración pública como asimismo diversas líneas de formación profesional para las personas discapacitadas.

Discriminación positiva e igualdad de trato

Finalmente, en el último modelo se intenta luchar de manera frontal contra la discriminación de la que el acceso al empleo y a la formación no son sino una faceta. Dentro de esta perspectiva, en varios países la noción de adaptación razonable del puesto de trabajo para hacer posible la contratación de una persona discapacitada obliga a los empleadores a acatarla para evitar caer bajo el peso de las leyes antidiscriminatorias y tener que defender su posición ante la justicia de su respectivo país. Dos orientaciones se complementan en términos prácticos. La primera quiere conseguir una igualación de las oportunidades a través de la cual se trataría de restaurar o de otorgar la capacidad para responder a las oportunidades que se presentan. Este enfoque ha generado diversos mecanismos de discriminación positiva. La segunda orientación se fija como objetivo la igualdad de trato, es decir, el rechazo de toda discriminación, incluso positiva. Estas disposiciones laborales específicas completan por lo general medidas antidiscriminatorias por motivo de raza o de sexo.

Sistema de cuotas o impuestos

A esta rápida presentación cabe agregar los debates actuales en torno a los sistemas de cuotas. En los países que han instaurado disposiciones en este sentido, el balance es a veces mitigado. Se los evalúa como probadamente eficaces, pero esta eficacia es limitada en lo que se refiere a las políticas de inserción profesional. Determinados países han complementado el sistema de cuotas con un impuesto a las empresas que no satisfagan la obligación de contratar, reestableciendo así cierto equilibrio entre las empresas que hacen esfuerzos en pos de la inserción de las personas discapacitadas y aquéllas que no lo hacen. Pero, de inmediato surgen efectos perversos: algunos empleadores prefieren pagar el mencionado impuesto y no contratar personal discapacitado. Por lo demás, sistemas de esta índole requieren la existencia de mecanismos administrativos eficaces (y por consiguiente importantes) para, por una parte, proporcionar el reconocimiento de la calidad de discapacitado y, por la otra, ocuparse de las declaraciones y del cobro de los impuestos. Desde otro punto de vista, algunos invocan el riesgo de estigmatización que produce la declaración de una discapacidad y la eventualidad de un rechazo del que podrían ser víctimas las

personas contratadas dentro del marco de las cuotas. Pero, por lo demás, la maquinaria judicial que necesita el reconocimiento de una discriminación parece bien difícil de poner en marcha. Las acciones judiciales son largas, caras y necesitan un conocimiento cabal de los arcanos de la justicia. También suele ser igualmente difícil probar la existencia de una discriminación en el momento de una contratación o de un despido. A raíz de lo anterior, una vez iniciadas las acciones judiciales muy a menudo no se llevan a término.

Telón de fondo

Es pues muy difícil –si no imposible– afirmar de manera absoluta la eficacia de tal o cual política así como sus consecuencias positivas. La importancia del contexto nacional es tan grande que impide un análisis global. El nivel de desarrollo socioeconómico posibilita o impide el desarrollo de una política voluntarista. Estas políticas se inscriben por supuesto en la historia nacional o regional, pero también en culturas que remiten a concepciones diferentes de la discapacidad. Las tradiciones jurídicas y legislativas constituyen por otra parte un telón de fondo en que se inscribe la evolución actual de las políticas en favor de las personas discapacitadas. En último término, el nivel de organización colectiva de las personas discapacitadas, su capacidad para movilizar a la opinión pública en beneficio de su causa, determinarán la calidad y alcance de los progresos que se logren en materia de leyes, reglamentos y prácticas que establezcan las autoridades nacionales.

Cambios en el mercado de trabajo

Ya se ha dicho mucho sobre la evolución del mercado de trabajo, por lo que no trataremos aquí de presentar una nueva teoría económica sobre la materia. Modestamente, nuestro objetivo apunta a dar algunas pinceladas sobre aspectos que presentan un interés particular en materia de empleo de las personas discapacitadas. En primer término, cabe hacer notar una tendencia pronunciada a la terciarización de los nuevos empleos que se crean, a saber: que el sector servicios (tanto a nivel de las empresas como de los particulares) es el sector –podríamos sin duda decir que es el único– que ve aumentar el efectivo de sus asalariados. Es un cambio perceptible desde hace varios años y tiene lugar tras una primera evolución del empleo de la agricultura hacia el sector industrial.

Necesidad reciente de mayores calificaciones intelectuales

Resulta evidente que lo anterior necesita una adaptación de las calificaciones de los asalariados: los empleados del sector servicios no tienen el mismo perfil profesional que los obreros siderúrgicos o de la metalurgia, aun cuando estos sectores tradicionales de actividad han sido objeto de numerosos cambios en materia de organización del trabajo, como por ejemplo la utilización de maquinaria con mandos numéricos. Esta necesidad reciente de mayores calificaciones, más bien de carácter intelectual que físico, puede ofrecer oportunidades de empleo interesantes para las personas discapacitadas. A este respecto, hoy en día numerosos procesos industriales los guían y controlan los ordenadores y no es descabellado pensar que trabajadores discapacitados puedan desempeñarse en empleos en este campo. Además, numerosos empleos de creación reciente, en particular en las oficinas y servicios anexos, son o pueden ser fácilmente accesibles a las personas discapacitadas, siempre que se salven las diferentes barreras que pudieran constituir una situación de desigualdad en el momento de la contratación.

Formas de organización del trabajo

Con frecuencia se aplica en las empresas otro método para la organización del trabajo. Muchas veces se toman decisiones en el sentido de llevar al exterior una u otra actividad de la empresa mediante la subcontratación o recurriendo a antiguos trabajadores de la empresa que trabajan por cuenta propia. Para concluir, conviene referirse a los problemas que pueden plantear estos tipos de organización del trabajo para los empleados discapacitados, pero señalando que la flexibilidad que permite este tipo de prácticas puede facilitar el empleo de personas discapacitadas.

Contratos de trabajo más flexibles

Por otra parte, la evolución de las normas sociales en materia de contrato de trabajo y de duración del mismo también pueden, dentro de un cierto marco, ofrecer oportunidades de trabajo. En efecto, muchas personas discapacitadas encuentran o han encontrado dificultades para integrarse en un tipo uniforme de trabajo a tiempo completo, mientras que, por razones de tratamiento médico o por un cansancio motivado por la discapacidad o por otra causa, un trabajo a medio tiempo no les plantearía ningún problema de adaptación.

El teletrabajo: única solución en ciertos casos

Por último, el desarrollo de nuevas tecnologías de informática y comunicación constituye sin ninguna duda una posibilidad muy prometedora para el empleo de personas discapacitadas. Estas tecnologías, en cuanto permiten disociar lugar de trabajo y empresa, hacen posible que personas con movilidad reducida realicen su trabajo en el propio domicilio. La OIT ha tratado ya de los problemas relacionados con el trabajo a domicilio, y las críticas formuladas entonces son pertinentes para los discapacitados si se tiene presente que para algunos de ellos el teletrabajo es la única solución para integrarse al mundo laboral.

¿Un mal menor?

En conclusión, puede afirmarse que las oportunidades creadas por esta evolución en la reglamentación del trabajo comportan los mismos riesgos para los discapacitados que para las personas no discapacitadas: la dispersión de los trabajadores, la ausencia de límites claros entre las esferas privada y profesional, la precariedad creciente de las relaciones de trabajo, etc. Pero, evidentemente, conviene también recordar que los trabajadores discapacitados no desean esta precariedad sino que, por falta de esfuerzos suficientes en materia de adaptación razonable de los empleos, se ven obligados a aceptar esa precariedad so pena de quedarse fuera del mundo del trabajo.

Cambio de enfoque

Conviene ante todo recordar que en los años ochenta se adoptaron dos enfoques en relación con las personas discapacitadas: históricamente, el primero se basó en una concepción tradicional, protectora y asistencial que aplicaba políticas compartimentadas. Cada departamento ministerial que se ocupaba de este problema administraba un aspecto específico del mismo (salud, trabajo, educación y formación, seguridad social, etc.). El segundo enfoque, más reciente, daba la prioridad al reconocimiento de los derechos de los discapacitados y a la lucha contra toda forma de discriminación. La adopción en ciertos países de leyes generales contra la discriminación fue el principal instrumento utilizado para conseguir este objetivo, asignándose a la persona que se estimaba víctima de una discriminación la carga de hacer valer sus derechos mediante

una acción judicial. Actualmente parece que no es tan clara la distinción entre estos dos enfoques y la diferencia tiende a borrarse.

Combinar los aspectos positivos

En numerosos países, en particular europeos, se han adoptado cláusulas antidiscriminatorias ya sea en la Constitución, en el Código Penal o en el Código de Trabajo. Por otra parte, en casi todos los países, se mantiene una relativa fragmentación de las intervenciones en materia de colocación o incitación financiera, entre otras. De este modo, el debate teórico, a veces muy tenso y sin duda un poco estéril, entre un enfoque basado en los derechos humanos y un enfoque de tipo protector, está siendo sustituido por una concepción mixta que puede permitir combinar los aspectos positivos de ambos enfoques.

Reorientación del debate público

Para comprender esta evolución reciente sería oportuno recordar que en un principio las políticas en favor de los discapacitados se elaboraron basándose en la lógica de la reparación: reparación debida a los inválidos de guerra y reparación debida a los accidentados del trabajo. Es indudable que a las asociaciones de discapacitados o de las que se ocupan de estas personas, a sus luchas contra la discriminación y por la promoción de los derechos individuales, se debe la reorientación del debate público sobre la discapacidad y el acento que actualmente se pone en el derecho al trabajo y en la igualdad de oportunidades. Los estudios realizados por la OIT señalan que se han registrado progresos importantes en materia de inserción y reinserción socioprofesionales en un número creciente de países que tienen su origen en las iniciativas tomadas por los discapacitados para organizarse, hacerse reconocer e influir en las decisiones relativas a su integración activa en la sociedad. Estos progresos han tenido lugar tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. Sin embargo, esta evolución, motivo sin duda de satisfacción, no debe ocultar ciertas cuestiones que siguen en pie.

El Estado como actor: su alejamiento relativo

Cabe preguntarse si la transición progresiva hacia un enfoque individual de estos problemas y de las responsabilidades para resolverlos, el alejamiento del Estado en cuanto

actor, señalado en algunos casos, tiene sólo aspectos positivos o bien si se trata a veces de una manera de disimular una voluntad de reorientar las políticas sociales con el único fin de disminuir su costo. No corresponde en este documento tratar de dar una respuesta a esta pregunta, pero el contexto general incita a no subestimar su importancia, tanto más cuanto que la tendencia señalada en algunos casos de delegar responsabilidades en los niveles regional o local puede conducir a plantearse el problema de la igualdad y de la equidad de las políticas aplicadas. Esta retirada relativa del Estado en ciertos países coloca no solamente a los participantes sociales y a las asociaciones en la primera línea de la lucha por lograr el acceso al trabajo de los discapacitados, sino que conduce asimismo, en estos países, a confiar un papel creciente en este campo a los actores privados.

Instrumentos de la OIT y de las Naciones Unidas

Perspectiva histórica

Muy poco después de su creación, la Organización Internacional del Trabajo comenzó a preocuparse de la situación de las personas discapacitadas o inválidas en el medio laboral. Su primera iniciativa, en el campo de la readaptación profesional, data de 1921 y trata de las diferentes posibilidades de introducir en las legislaciones nacionales la obligación jurídica de emplear mutilados de guerra, así como de los métodos de readaptación de los inválidos en la vida profesional. Las conclusiones que adoptaron los expertos a los que se sometió esta cuestión, así como las medidas legislativas que propusieron, condujeron en 1925 a un primer reconocimiento internacional de las necesidades profesionales de los inválidos mediante la adopción, por la Conferencia Internacional del Trabajo, de una recomendación sobre las indemnizaciones de los accidentes del trabajo.

Demostración de capacidad

La situación de los inválidos en lo referente a su readaptación, relegada a último plano durante la crisis económica mundial de los años treinta, suscitó un nuevo interés durante la Segunda Guerra Mundial debido, por una parte, al número muy importante de inválidos de guerra y, por la otra, a la prueba, aportada durante ese mismo período por los discapaci-

tados civiles, de su capacidad para ocupar eficazmente los puestos de trabajo que dejaban vacantes los ciudadanos movilizados, en particular en el comercio y en la industria.

Acciones concertadas a diferentes niveles

Como consecuencia de lo anterior la comunidad internacional estimó necesario consagrar en textos normativos destinados a ser aplicados de manera universal, así como mediante acciones concertadas a diferentes niveles, el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas apropiadas de adaptación y readaptación tanto médicas como profesionales, con miras a su inserción socioprofesional, en igualdad de condiciones con los demás miembros de la colectividad.

Elaboración de textos fundamentales

La Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en 1944 una recomendación sobre los trabajadores con capacidad reducida que afirmaba el derecho de los trabajadores inválidos, cualquiera fuera el origen de su invalidez, de disponer de mayores facilidades en materia de reorientación profesional especializada, de formación profesional, de reeducación funcional y profesional y de colocación en un empleo útil. Pero no fue sino en 1955 cuando la Conferencia analizó por primera vez la importancia de la cuestión relativa a los medios que hay que poner a disposición de las personas inválidas adoptando, por unanimidad, la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, que constituye hasta la adopción del Convenio núm. 159 y de la Recomendación núm. 168 el instrumento internacional de referencia de toda legislación o práctica nacional sobre la orientación y formación profesionales, y la colocación de las personas inválidas. Dicha recomendación contiene además las normas fundamentales a las que pueden referirse las organizaciones no gubernamentales cuando buscan elementos de reconocimiento internacional para la readaptación profesional de las personas discapacitadas y los medios para conseguirla.

Un Pacto internacional

Adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, respectivamente, en 1965 y 1968, la Resolución sobre la readaptación profesional

de los inválidos y la Resolución sobre los trabajadores de capacidad disminuida se concentran en las medidas que deberían tomarse para aumentar las posibilidades de adaptación y readaptación de los discapacitados en el mundo del trabajo. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, elaborado en estrecha asociación con la OIT y adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, obliga a los Estados firmantes a reconocer a los individuos, entre otros derechos, el derecho de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado y a tomar también las medidas necesarias para garantizar este derecho. Entre estas medidas figuran la elaboración de programas, la formulación de políticas de orientación y de formación profesionales y la adopción de técnicas apropiadas para lograr un desarrollo social, económico y cultural constante, así como medidas para promover el pleno empleo productivo, respetando la libertades políticas y económicas de cada individuo. En dicho Pacto se recuerdan o se afirman varios principios, entre ellos, el de igualdad de trato entre los trabajadores en general, así como entre hombres y mujeres, que incluye una remuneración igual por un trabajo de igual valor; el derecho a una vida decente, a la salud y a un trabajo en condiciones de seguridad; la igualdad de oportunidades para todos en materia de promoción profesional, sin tener en cuenta más que la antigüedad y la competencia; así como el derecho a la educación, acompañado de su corolario, el principio de instrucción obligatoria para la plena realización de la persona humana.

Dos Declaraciones

Además, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en 1971 la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental y en 1975 la Declaración de los Derechos de los Impedidos, en las cuales se reconoce que estas personas tienen los mismos derechos civiles y políticos que las demás personas, así como, entre otros, derecho a cuidados médicos, psicológicos y funcionales; a la readaptación social y médica, a la educación, a la formación y a la readaptación profesionales, a los servicios de consejo y asistencia, así como a los servicios de colocación y otros servicios que les permitan desarrollar al máximo sus aptitudes y calificaciones y acelerar su proceso de inserción o de reinserción social. También tienen derecho a procurarse y conservar un empleo adaptado a sus capacidades.

des o emprender una actividad útil, productiva y remunerada; también se prevé tomar en consideración sus necesidades específicas.

Instrumentos sobre los recursos humanos

En 1975, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en una misma reunión el Convenio (núm. 142) y la Recomendación (núm. 150) sobre el desarrollo de los recursos humanos, así como una Resolución sobre la readaptación profesional y la reintegración social de los inválidos o impedidos. En el Convenio núm. 142, artículo 3, párrafo 1, se establece para los Estados Miembros que los hayan ratificado la obligación de ampliar gradualmente sus sistemas de orientación profesional y de información permanente sobre el empleo, incluidos programas apropiados para los minusválidos; por su parte la Recomendación núm. 150 en su párrafo 53 prevé que dichas personas deberían poder seguir programas de orientación y de formación profesionales establecidos para el conjunto de la población o, cuando esto no sea posible, programas especialmente adaptados; también se prevé que deberían tomarse medidas para informar a la opinión pública, a los partícipes sociales y a los profesionales interesados sobre la necesidad de proporcionar a las personas minusválidas orientación y formación profesionales que les permitan encontrar un empleo apropiado; que deberían tomarse medidas para asegurar, en la medida de lo posible, su integración o reintegración en la vida activa y en un medio de trabajo normal, y que debería tenerse en cuenta lo dispuesto en la Recomendación sobre la adaptación y readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99).

Reintegración en la sociedad: un nuevo concepto

La citada Resolución sobre la readaptación profesional y la integración social de los inválidos o impedidos reviste particular importancia en cuanto que introduce un nuevo concepto: la reintegración de las personas discapacitadas e inválidas en la sociedad. En la misma se recuerdan las Resoluciones de 1965 sobre la readaptación profesional de los inválidos y la de 1968 sobre los trabajadores de capacidad disminuida; se toma nota de que es cada vez más evidente para la opinión pública la necesidad de medidas especiales que aseguren la reintegración en la comunidad de un

número importante de personas inválidas o discapacitadas físicos y mentales; y se menciona la proclamación por parte de la organización no gubernamental Readaptación Internacional del «Decenio de la Readaptación» correspondiente a los años setenta. En el mismo texto, señalando que una elevada proporción de personas inválidas o discapacitadas en la sociedad hipoteca gravemente la economía nacional y puede, en ausencia de medidas eficaces, constituir un grave obstáculo para el desarrollo de la prosperidad del país, se invita a todos los poderes públicos así como a las organizaciones de trabajadores y de empleadores a que concedan a estas personas el máximo de posibilidades para obtener, ejercer y conservar un empleo apropiado.

Medidas que permiten la plena participación de los discapacitados

Sobre esta base, las Naciones Unidas y la OIT aúnan sus esfuerzos para conseguir el objetivo común de «plena participación e igualdad». La Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución de fecha 16 de diciembre de 1976, proclama 1981 «Año Internacional de los Impedidos», que tenía como tema la «plena participación e igualdad». También adoptó un programa de acción mundial para esta categoría de personas previendo la adopción de medidas eficaces a escala internacional y nacional que permitan la plena participación de los impedidos en el desarrollo económico y en la vida social en condiciones de igualdad con el resto de los ciudadanos.

Igualdad de oportunidades y de trato

La Conferencia Internacional del Trabajo, en ese contexto que demuestra una nueva visión del lugar y del papel de los discapacitados en la sociedad, adoptó en 1979 una Resolución que tenía por objeto, entre otras cosas, la inscripción en el orden del día de una próxima reunión de la Conferencia de la cuestión de la oportunidad de una revisión de la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99). En ese mismo contexto, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclama el período 1983-1992 «Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos». Muy poco después, la idea de revisar la citada recomendación fue sustituida por la de elaborar nuevas normas internacionales del trabajo que tuvieran en cuenta, entre otras cosas, la necesidad de ase-

gurar la igualdad de oportunidades y de trato a todas las personas discapacitadas, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, a fin de que estas personas no solamente puedan encontrar y ejercer un empleo sino también integrarse en la colectividad.

Efectos de la Recomendación

La Recomendación núm. 99, que no se asocia con ningún convenio, es un instrumento autónomo hasta la adopción del Convenio núm. 159 y de la Recomendación núm. 168. Sus efectos en numerosas legislaciones nacionales constituyen una ilustración de lo que afirmó el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo en su memoria de 1964, en el sentido de que si bien un convenio crea obligaciones, es posible que, en ciertos ámbitos, una norma susceptible de conseguir una amplia aceptación sea en la práctica mucho más eficaz que obligaciones que probablemente no podrán asumirse de manera tan amplia, y que la recomendación no puede ser considerada como la «pariente pobre» de un convenio.

Construcción de una sociedad no discriminatoria

No se trataba pues de sustituir la mencionada Recomendación sino de completarla mediante una nueva recomendación que tuviera en cuenta el reconocimiento por la comunidad del derecho que tienen las personas discapacitadas a gozar de la igualdad de oportunidades y de trato con vistas a su inserción o reinserción en la sociedad. No obstante, se estimó necesario comprometer en mayor medida a los Estados mediante un convenio a fin de que obrasen con vistas a la construcción de una sociedad en que no se discrimine a las personas discapacitadas. Esta es la orientación que tomaron los debates en el curso de la Conferencia Internacional del Trabajo que condujo a la adopción, en su 69.^a reunión en 1983, del Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm.159), y de la Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 168).

Principios de una política nacional

La ratificación del Convenio núm. 159 implica por el Estado firmante el compromiso, de conformidad con las condiciones y la práctica nacionales y en función de sus posibilida-

des, de formular, aplicar y revisar periódicamente una política nacional sobre readaptación profesional y empleo de personas discapacitadas. Dicho instrumento fija los principios de esta política y determina las medidas que se han de tomar a escala nacional para conseguir ese objetivo. Como todos los convenios de índole promocional, el Convenio núm. 159 invita a los gobiernos a consultar con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores acerca de la aplicación de la política nacional. Prevé igualmente que se consulte con organizaciones representativas de personas discapacitadas o que se ocupan de estas personas.

Desarrollo de estrategias apropiadas

Con respecto a estos nuevos instrumentos, la readaptación profesional, un trabajo libremente elegido y la posibilidad de ascenso profesional son los parámetros ineludibles de la inserción profesional de las personas discapacitadas. La consecución del objetivo perseguido implica el desarrollo de estrategias apropiadas y la elaboración de programas específicos susceptibles de permitir que las personas discapacitadas encuentren un lugar en la sociedad. Estas estrategias se inscriben precisamente en la acción de la comunidad internacional con miras a la participación plena de estas personas en la sociedad mediante la elaboración de un programa mundial cuya aplicación se deja bajo la responsabilidad de los Estados.

El año 2010: una sociedad para todos

El Programa de Acción Mundial para los Impedidos se plantea como objetivo ampliar el conocimiento público sobre los asuntos que conciernen a la noción de discapacidad y de estimular a las personas discapacitadas a organizarse para hacerse oír. Al poner el acento en la prevención, la readaptación y la igualdad de oportunidades para las personas discapacitadas con vistas a la consecución del objetivo de su participación plena en la vida colectiva, este programa asigna a los gobiernos la responsabilidad de tomar las medidas preventivas que se impongan con vistas a la eliminación progresiva de las situaciones que presentan riesgos para los individuos, y de hacer frente a sus consecuencias si es que no se han podido evitar. El programa es coordinado, llevado a cabo y evaluado por el Centro de las Naciones Uni-

das de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios, con sede en Viena. Prolongado por un nuevo período de diez años (1993-2002), su objetivo es conseguir que en el año 2010 exista una sociedad para todos.

Una colaboración multisectorial y un compromiso moral y político

La Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) son las tres organizaciones especializadas de las Naciones Unidas que tienen el mandato de promover los objetivos de readaptación e igualdad de oportunidades para los discapacitados. Estos organismos se esfuerzan por cooperar cada vez más estrechamente con el fin de favorecer, a escala nacional e internacional, una colaboración multisectorial en favor de las personas discapacitadas. Son muy numerosas las actividades realizadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas en el marco del programa de acción mundial en este campo. Cabe señalar en particular una Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la que se fijan cierto número de reglas que deberían observar los gobiernos para asegurar que se cumplan las condiciones necesarias para la consecución de los objetivos fijados en el Programa de Acción Mundial. La aplicación de estas reglas requiere por parte de los gobiernos un compromiso moral y político, así como una firme voluntad de adoptar las medidas que se impongan.

Normas Uniformes de las Naciones Unidas sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad

Estas Normas se basan en los principios del citado Programa de Acción Mundial y en ellas se pide a los gobiernos que identifiquen los obstáculos con que tropieza la aplicación, en beneficio de los discapacitados, del principio universal de igualdad, y que hagan lo necesario para eliminar progresivamente estos obstáculos. Dichas Normas contienen disposiciones en materia de igualdad de oportunidades; determinan los campos de intervención más importantes (accesibilidad de las instalaciones y de las actividades y servicios generales que se ponen a disposición de todos los ciudadanos: educación, empleo, protección de los ingresos y seguridad social); piden a los Esta-

dos que proporcionen una base legal a las medidas destinadas a lograr la igualdad de oportunidades para los discapacitados y a eliminar los efectos negativos de las condiciones existentes sobre la vida de estas personas, así como que reconozcan y promuevan la creación de organizaciones de discapacitados y garanticen sus derechos creando una coordinación entre las diferentes esferas de la sociedad (mediante comisiones pluridisciplinarias) para que elaboren un enfoque global sobre estas cuestiones y las soluciones que convenga aportar; por último, trazan las líneas generales que deberían adoptar los gobiernos. Por otra parte, las citadas Normas contienen directivas destinadas a cuantos incumbe ocuparse de las cuestiones de la invalidez, considerándose a las familias de los discapacitados como participantes activos en el esfuerzo concertado para mejorar la calidad de vida de estas personas. Por último, la realización del Programa de Acción Mundial ha demostrado la necesidad de establecer reglas relativas a la vida de familia y la integridad física de los discapacitados. Se prevé asimismo un mecanismo de control y de seguimiento de la aplicación de las citadas Normas que implica, en particular, una asistencia en materia de evaluación de los progresos realizados que se prestaría a los Estados que la soliciten, teniendo en cuenta sus particularidades en cuanto a su situación económica, social y cultural, así como la prestación de servicios consultivos favoreciendo al mismo tiempo los intercambios de informaciones entre los Estados sobre sus experiencias respectivas en las cuestiones que tratan las mencionadas Normas.

Relaciones con otras normas internacionales del trabajo

El examen del contexto en que se sitúa la adopción de los dos instrumentos que son objeto del presente estudio de conjunto muestra la evolución de las preocupaciones de los responsables políticos en relación con las personas discapacitadas y las medidas tomadas a nivel internacional para asegurarles una asistencia, favorecer su integración en el medio de trabajo y asegurar su inserción y participación en la vida colectiva nacional en condiciones de igualdad. Conviene además situar estos dos instrumentos, es decir, el Convenio núm. 159 y la Recomendación núm. 168, en el lugar que les corresponde en el conjunto coherente y en evolución de los instrumentos pertinentes de la OIT.

- *La Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955* (núm. 99), que actúa como instrumento de referencia en la materia y ha servido de inspiración a numerosas legislaciones nacionales que han tratado la cuestión de los medios para ayudar a las personas discapacitadas a adaptarse a las necesidades del mercado de trabajo tras darse cuenta del potencial laboral que constituye esta categoría de la población para las respectivas economías.
 - *El Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958* (núm. 111) de acuerdo con el cual los Estados se comprometen a formular y aplicar una política destinada a eliminar toda discriminación, considerándose como tal cualquier distinción, exclusión o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, la religión, la opinión política, la ascendencia nacional, el origen social o cualquier otro motivo que determine el Estado firmante y que tenga por efecto destruir o alterar la igualdad de oportunidades o de trato. La Recomendación núm. 111 de 1958, que complementa este Convenio, prevé en su párrafo 6 que la aplicación de la política de no discriminación «no debería menoscabar las medidas especiales destinadas a satisfacer las necesidades particulares de las personas a las que, por razones tales como [...] la invalidez [...], generalmente se les reconozca la necesidad de una protección o asistencia especial».
 - El citado Convenio núm. 159 se inspira ampliamente en el *Convenio* (núm. 100) y en la *Recomendación* (núm. 90) sobre la igualdad de remuneración, 1951 en lo que se refiere a las prescripciones sobre la aplicación del principio de la igualdad de oportunidades y de trato entre los trabajadores y las trabajadoras discapacitados.
 - *El Convenio sobre la política del empleo, 1964* (núm. 122) dispone que esta política debe tener como objetivo esencial la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido. La Recomendación núm. 122, que complementa este Convenio, precisa que en esta perspectiva deberían emprenderse acciones para responder a las necesidades propias de los inválidos. De conformidad con la *Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984* (núm. 169), las medidas para responder a las necesidades de estas personas deben inscribirse en el contexto de una política global de empleo e incluir, en particular, medidas de readaptación profesional. Además, en esta última Recomendación se subraya que para facilitar la aplicación de estas medidas deberían preverse incentivos adaptados a las condiciones y prácticas nacionales.
 - *El Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975* (núm. 142) prevé la obligación de ampliar a las personas minusválidas, gradualmente, los sistemas de orientación profesional y de información permanente sobre el empleo (artículo 3, párrafo 1).
 - *El Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988* (núm. 168) dispone en su artículo 6, párrafo 1, la igualdad de trato a todas las personas protegidas por el Convenio, sin discriminación alguna por motivos entre los que figura la invalidez.
- También se interesan de manera más concreta, aunque incidentalmente, en estas cuestiones otros varios instrumentos entre los que cabe citar, por orden cronológico de adopción, los siguientes:
- *Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944* (núm. 67), que menciona la invalidez y las lesiones resultantes del trabajo como eventualidades que dan derecho a prestaciones de la seguridad social obligatoria. También preconiza el establecimiento de un mecanismo que tenga en cuenta la disminución de los ingresos debida a la invalidez como condición para la asignación de una prestación (párrafo 11).
 - *El Convenio sobre el examen médico de los menores (industria), 1946* (núm. 77) (artículo 6) y el *Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946* (núm. 78) (artículo 6), así como la *Recomendación sobre el examen médico de aptitud para el empleo de los menores, 1946* (núm. 79) (párrafo 9), prevén la adopción de medidas para la reorientación o la readaptación física y profesional de los menores en los cuales el examen médico haya señalado inaptitudes para el empleo.
 - *El Convenio* (núm. 88) (artículo 7, b) y la *Recomendación* (núm. 83) (párrafo 4, b) sobre el servicio del empleo, 1948 señalan la necesidad de tomar medidas para elaborar disposiciones especiales en relación con la colocación de los inválidos.
 - *El Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951* (núm. 99) prevé la posibilidad de admitir excepciones

individuales a fin de mantener las posibilidades de empleo de los trabajadores con capacidad física o mental reducida (artículo 3, párrafo 5).

- *El Convenio sobre la seguridad social (normas mínimas), 1952 (núm. 102)* prevé la colaboración entre las instituciones encargadas de administrar los cuidados médicos a las personas con capacidad reducida para readaptarlas a un trabajo apropiado (artículo 35).
- *El Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121)* y *el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, 1967 (núm. 128)*, en sus artículos 26 y 13, respectivamente, prescriben la obligación para los Estados ratificantes de proporcionar servicios de readaptación profesional para preparar a la persona incapacitada, en los casos en que sea posible, a reanudar sus actividades anteriores o, si esto no fuera posible, para ejercer otra actividad lucrativa que convenga a sus calificaciones y aptitudes, así como de tomar medidas tendientes a facilitar la colocación de estas personas en un empleo apropiado.
- Por último, la *Recomendación sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 131)* se refiere en su párrafo 1, apartado f, inciso ii, a los hijos del asegurado que padezca una enfermedad crónica o una invalidez que lo haga inepto para ejercer cualquier actividad profesional.

Contenido de los instrumentos básicos de la OIT

Convenio núm. 159

Este Convenio está dividido en tres partes que comprenden nueve artículos, a las cuales se añaden las disposiciones finales habituales.

La primera parte (artículo 1) trata de la definición de la expresión «persona inválida» y de la noción de «readaptación profesional». Se precisa además que esta readaptación debe ofrecerse a todas las categorías de personas inválidas.

La segunda parte (artículos 2 a 5) contiene los principios de una política nacional de readaptación profesional y de empleo de estas personas (artículo 2). Esta política estará destinada a asegurar medidas adecuadas de readaptación al alcance de todas las categorías de personas inválidas (artículo 3) y debe fundarse en el principio de igualdad de oportunidades

entre los trabajadores inválidos y los trabajadores en general y también en el principio de igualdad de oportunidades y de trato para trabajadores y trabajadoras inválidos (artículo 4). El artículo 5 prevé la consulta para la puesta en práctica de la política de readaptación profesional y de empleo de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores como asimismo de las organizaciones representativas de las personas inválidas o que se ocupan de dichas personas.

La tercera parte (artículos 6 a 9) trata de las medidas a escala nacional para el desarrollo de servicios de readaptación profesional y empleo para personas inválidas. El artículo 6 prescribe que los Estados Miembros deberán adoptar las medidas necesarias para aplicar los artículos 2 a 5. En el artículo 7 se prevé la creación y el desarrollo de servicios de orientación y formación profesionales, de colocación y de empleo para las personas inválidas, así como la evaluación del funcionamiento de estos servicios, y se recomienda la utilización a este efecto de los servicios existentes para los trabajadores en general. En el artículo 8 se prevé el establecimiento y desarrollo de los servicios de readaptación profesional y de empleo para estas personas en las zonas rurales y en las comunidades apartadas. Por último, en el artículo 9 se pide a los Estados Miembros que aseguren la formación y la disponibilidad de asesores en materia de readaptación y de otro personal calificado que se ocupe de la orientación profesional, la formación profesional, la colocación y el empleo de las personas inválidas.

Recomendación núm. 168

Esta Recomendación está dividida en nueve partes.

La primera trata de las definiciones y campo de aplicación de la misma manera que para el Convenio.

En la segunda parte se preconizan medidas concretas, directas o indirectas, con el fin de favorecer la readaptación profesional y el empleo de las personas inválidas. Se pone el acento sobre el objeto de estas medidas que consiste en hacer posible la integración o reintegración de estas personas en la vida activa y en la sociedad.

En la tercera parte se recomienda la participación de la colectividad (organizaciones representativas de empleadores, de trabajadores y de personas inválidas) en la organización y prestación de los servicios de readaptación profesionales y de empleo para estas personas.

En la cuarta parte se proponen varias medidas concretas para lograr que los servicios de readaptación profesional se amplíen a las zonas rurales y comunidades apartadas.

La quinta parte trata de la formación y perfeccionamiento de especialistas de la readaptación profesional, y se sugiere que se haga lo necesario para que las personas encargadas de la orientación y de la formación profesionales así como de la colocación de los trabajadores en general posean conocimientos sobre la invalidez y de sus efectos limitativos.

En las partes sexta y séptima se trata de la contribución que podrían aportar las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como las personas inválidas y sus organizaciones, al desarrollo de los servicios de readaptación profesional. En particular se pide a las organizaciones de empleadores y de trabajadores que promuevan la integración o la reintegración de estas personas en las empresas y planteen en las reuniones sindicales el problema de su readaptación.

En la parte octava se hace referencia a los regímenes de seguridad social y a los instrumentos de la OIT que tratan de esta cuestión y se invita a los Miembros a que armonicen las disposiciones nacionales que regulan esta cuestión con las normas de la OIT que tratan de la readaptación profesional y del empleo de las personas inválidas.

Por último, en la parte novena se pide la coordinación entre las políticas y los programas de readaptación profesional y los programas de desarrollo social y económico general.

Estado de las ratificaciones

El Convenio núm. 159 entró en vigor el 20 de junio de 1985 y hasta el 12 de diciembre de 1997 ha sido ratificado por 59 Estados Miembros. La lista puede consultarse en el anexo 2 a este número. Los debates recientes respecto de un estudio global sobre la aplicación de los mencionados documentos que tuvieron lugar durante la última Conferencia Internacional del Trabajo (1998) dejaron claro que varios gobiernos tenían la intención de ratificar el Convenio núm. 159 para demostrar así su compromiso en favor de las personas discapacitadas.

Actividades prácticas de la OIT

La acción de la OIT con vistas a prestar asistencia a los Estados Miembros en la elaboración de sus políticas nacionales y en la concep-

ción, aplicación y evaluación de programas de readaptación profesional y empleo en favor de las personas discapacitadas ha evolucionado con el correr de los años.

Centros de readaptación y talleres protegidos

Los primeros proyectos de cooperación técnica tenían por objetivo ayudar a los gobiernos, por lo general por intermedio de los Ministerios de Trabajo y de Asuntos Sociales, a crear centros de readaptación profesional y talleres protegidos. La ayuda se concretaba en la concepción de las instalaciones, la selección de los cursos, la compra de material y equipo, el establecimiento de los servicios de evaluación y asesoría profesionales y la formación del personal de los centros.

Programas comunitarios en zonas rurales

Los proyectos de cooperación técnica posteriores perseguían responder a las necesidades de las personas discapacitadas que, por vivir en zonas rurales, no tenían acceso a los centros de readaptación profesional que por lo general se encontraban en las ciudades. Dichos proyectos ayudaron a las autoridades nacionales a establecer programas comunitarios de readaptación y ponían el acento en la elaboración de programas de estudio y en la formación de vulgarizadores encargados de la aplicación de los programas.

Hacia el sector informal

A pesar de los servicios de readaptación y de formación profesionales que proporcionan los centros y los programas comunitarios, numerosas personas discapacitadas en los países en desarrollo no consiguen encontrar trabajo. Por esta razón se ha pedido a la OIT que ayude en la elaboración de programas de asistencia a las personas discapacitadas para la creación de actividades remuneradas en el sector informal. Estos programas de creación de empleo abarcan los siguientes ámbitos: formación en materia de gestión empresarial, detección de actividades locales que podrían explotarse, ayuda en la elaboración de planes de gestión, y acceso al crédito. Las mencionadas actividades se llevan a cabo con frecuencia en colaboración con la UNESCO y la OMS.

Mayor demanda de los proyectos de la OIT

La importancia creciente acordada en numerosos países a la igualdad de oportunidades para las personas discapacitadas ha significado que los proyectos de cooperación técnica de la OIT son cada vez más solicitados cuando se trata de que las personas discapacitadas se beneficien de los programas de formación profesional comunes o integrados. Dichos proyectos han servido para que los ministerios y los organismos encargados de la educación y de la formación técnica y profesional tomen las medidas que requiere la adaptación de las instalaciones, los programas y los equipos a las necesidades de las personas discapacitadas. Tienen también por objetivo ayudar a los educadores y otro personal a proporcionar formación a las personas con discapacidades de distinto orden (auditiva, visual, motora, etc.). Otros proyectos de cooperación técnica se han puesto en marcha en los países que vienen saliendo de algún conflicto armado con el fin de contribuir a la readaptación profesional y formación de las personas discapacitadas tanto entre los civiles como entre los excombatientes.

Reuniones con todos los partícipes

Por último, ciertas actividades de cooperación técnica en la forma de reuniones regionales tri o cuatripartitas, es decir, con representantes de los gobiernos, de los empleadores, de los trabajadores y de las organizaciones de personas discapacitadas, han tenido lugar con vistas a generar consejos generales en esta materia, en particular en lo que toca a las modalidades de aplicación de las disposiciones del Convenio núm. 159 en el ámbito nacional. Así, entre mayo de 1990 y abril de 1995 se realizaron cuatro seminarios de este tipo en Malawi, Egipto, Côte d'Ivoire y Zimbabwe.

Difusión de información

Los informes que dan cuenta de los mencionados seminarios se publicaron en su oportunidad en *Inside Rehab*, boletín informativo del Servicio de Readaptación Profesional de la Oficina Internacional del Trabajo. Dicho servicio publicó además entre 1992 y 1994 (en español, inglés, francés y portugués) una guía para su utilización por las organizaciones sindicales con vistas a la creación de empleos para las personas discapacitadas, y en agosto de 1994 publicó también un manual destinado a los equipos

multidisciplinarios y a las estructuras regionales o locales de la OIT, que contiene un capítulo dedicado a las actividades por desarrollar con los trabajadores y sus organizaciones.

Los sindicatos: actores de la inserción profesional

Un balance mitigado

La importancia acordada al papel de los sindicatos en las estrategias de inserción en un medio de trabajo no protegido debería haber generado una gran actividad sindical en este ámbito. En efecto, todos concuerdan en que se podría decir que en vista de su conocimiento del terreno, de su capacidad de trabajar en redes, de su peso frente a los trabajadores y de su legitimidad, los sindicatos son un elemento fundamental para el éxito de la puesta en práctica de las políticas antes mencionadas. Se puede pues pensar que los sindicatos, sensibles a la discriminación de que son víctimas los trabajadores discapacitados, han incluido esta problemática en sus estrategias y programas de acción. Sin embargo, las informaciones disponibles en la OIT son o bien fragmentadas o demasiado antiguas como para que permitan evaluar el interés actual de los sindicatos en este respecto, aun cuando muestran que existe una actividad real y diversificada. No cabe duda de que sería conveniente recoger por parte de los sindicatos informaciones más recientes que permitirán completar la presentación que se hace a continuación.

Estados Unidos y Canadá

Teniendo presente la anterior reserva metodológica, es posible describir una «muestra» de la actividad sindical a este respecto. Desde comienzos de los años ochenta, por ejemplo, la AFL-CIO, por intermedio del Instituto de Desarrollo de los Recursos Humanos (Human Resources Institute), utilizó los servicios de especialistas encargados de encontrar colocación a trabajadores discapacitados, primero en nueve ciudades y luego en 59 ciudades importantes de los Estados Unidos. En esos mismos años, un sindicato del tejido y del vestuario (ACTWU) elaboraba, en el marco de un programa trienal, una Guía para el establecimiento de una discriminación positiva, destinada a los sindicatos y sus diferentes ramas. Siempre en América del Norte, la Asociación Internacional de Maquinistas (IAM), sindicato que abarca los Estados Unidos y el Canadá, ponía en marcha

programas de colocación denominados IAM Cares (la IAM se preocupa) en un primer tiempo, y luego IAM Jobs (IAM empleos) tras la autonomía progresiva del programa. En Canadá, la Asociación Canadiense de Trabajadores de la Industria Mecánica y similares (CAIMAW) estudiaba las estrategias para el retorno al empleo de los trabajadores víctimas de accidentes del trabajo y proponía la ayuda del sindicato cuando se tratara de negociar con el empleador.

CES: repertorio de prácticas apropiadas

En Europa, más recientemente, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) ha organizado dos seminarios de reflexión sobre el tema «Los sindicatos y los derechos de las personas discapacitadas». Durante el segundo seminario se propuso que se elaborara un repertorio de prácticas apropiadas relativas al empleo de personas discapacitadas que se presentaría con posterioridad durante los debates del Diálogo Social. Se preveía igualmente la elaboración de un acuerdo-tipo, susceptible de negociarse con la Unión de Confederaciones Industriales y Patronales de Europa (UNICE), agrupación europea de empleadores, y con el Centro Europeo de Empresas con Participación Pública (CEEP), que representa a las empresas públicas de la Unión Europea.

Carta semanal y numerosos folletos

En el Reino Unido, el Congreso Sindical (Trade Unions Congress, TUC) creó una oficina especializada en tratar las cuestiones relativas a la discapacidad y se comprometió seriamente a publicar numerosos folletos explicativos y de ayuda destinados a los trabajadores discapacitados, incluida, entre otras, una carta semanal por correo electrónico para ayudarlos a hacer valer sus derechos. Cabe señalar también la participación activa del TUC en una campaña para defender y mejorar el denominado Acceso al Trabajo (Acces to Work) y su implicación en los debates sobre el tema «¿Derechos civiles o ley discriminatoria?».

Impuestos y responsabilidad

En Francia, los sindicatos de asalariados participan en la gestión del Fondo para la Inserción Profesional de los Discapacitados desde la promulgación de la ley de 1987. Dicho Fondo se constituye con los impuestos que pagan los empleadores que no respetan determinada

cuota de empleo de personas discapacitadas, lo que ha permitido hacer frente en mejor forma a esta problemática formando a los responsables sindicales, actividad que financia el propio Fondo. Cabe señalar también con respecto a este país que la posibilidad de negociación de las empresas con respecto a una política voluntarista de inserción profesional ha sido poco utilizada ya que sólo ochenta empresas en dos ramas de actividad han recurrido a ella. Para terminar sería necesario completar este corto resumen de la situación actualizando la información; los ejemplos presentados por los propios sindicatos en el marco del presente número constituyen la mejor ilustración de sus actividades actuales en este ámbito.

Mejor utilización de los medios de acción

Habría que señalar aquí los tres niveles de intervención sindical tal como se presentan en el Convenio núm. 159 y en la Recomendación núm. 168 arriba citados. No se trata de un orden jerárquico entre ellos, sino más bien de un esfuerzo por aclarar nuestro cometido.

Nivel nacional

Comencemos por el nivel nacional. De lo que se trata es de participar en la elaboración de políticas globales, en la definición y en la adaptación de las legislaciones y disposiciones reglamentarias relativas a las personas discapacitadas. Se trata de un nivel político general que normalmente incumbe a las confederaciones nacionales.

Ramas profesionales

Seguidamente hay que tratar la cuestión de las ramas profesionales que constituyen el segundo nivel. La negociación de los convenios colectivos, el esfuerzo para promover instrumentos paritarios de acción por rama –protección social complementaria, formación profesional continua, seguridad y salud, etc.– constituyen otras tantas ocasiones de formular propuestas a fin de tener en cuenta problemas de los trabajadores discapacitados.

Las empresas

El tercer nivel es el de la empresa, el nivel clave, como con frecuencia lo han designado las mismas asociaciones de discapacitados, por cuanto es el nivel en que se produce la integra-

ción real y no solamente teórica. Es el nivel en que se presentan las dificultades concretas, ya que se está aquí dentro de la realidad de la empresa, pero también es el nivel de la verdadera oportunidad de acción para los sindicatos puesto que conocen bien el terreno de las empresas por ser el terreno en que establecen sus redes de información, porque conocen los problemas de la organización del trabajo y porque por lo tanto pueden identificar más fácilmente las oportunidades de empleo y la necesidad de adaptar los puestos de trabajo que puedan asegurar el empleo de las personas discapacitadas.

Vigilancia social ejercida por los sindicatos

Pero es evidente que la acción sindical será eficaz mediante una buena articulación entre estos diferentes niveles, y esto en varias direcciones:

- sensibilización de los órganos sindicales: de base e intermedios;
- vigilancia y atención constantes de la realidad en el «frente» de la integración profesional de las personas discapacitadas; pensamos que los sindicatos son los únicos que pueden ejercer una especie de vigilancia social proporcionando informaciones valiosas sobre la evolución, por ejemplo, mediante estudios «longitudinales» de las trayectorias profesionales de los trabajadores discapacitados o también sobre los tipos de formación requeridos, etc.;
- intervención y negociación en el marco ya indicado anteriormente.

Cuestiones que deben plantearse los propios sindicatos

Las organizaciones sindicales podrían explorar otros dos temas. En primer lugar, el papel y el lugar que corresponde a los discapacitados en los propios sindicatos y la acción de éstos para hacer posible que estas personas participen en las actividades sindicales en las empresas y fuera de ellas. También deberían estudiarse las medidas que conviene tomar en relación con el acceso a los locales de reunión y a los medios de comunicación que permitan que las personas con deficiencias sensoriales se informen y den su opinión sobre los programas de acción y la orientación de su sindicato, así como sobre la manera en que sus necesidades específicas se tienen en cuenta en las acciones

reivindicativas de los sindicatos, y ello a todos los niveles de la organización. En otros términos, los sindicatos deben plantearse la cuestión de la plena participación de los discapacitados en la democracia social en las mismas condiciones que los demás asalariados, así como la de las vías y medios utilizados por los sindicatos para hacer posible esta plena participación. Sobre este tema figuran en el presente número ilustraciones actuales de lo que se lleva a cabo en diversos contextos nacionales sin pretender establecer modelos.

Ayuda concreta

El segundo tema que debe abordarse como conclusión de esta parte se deriva de lo expuesto anteriormente. En efecto, en esa batalla por el reconocimiento y la plena participación, las personas discapacitadas deben poder contar con los sindicatos, no solamente mediante la formulación de declaraciones sobre la política a seguir, sino también mediante una ayuda concreta por la vía de servicios creados por los sindicatos para la formación profesional, su ayuda en el reclutamiento y la contratación, y su asistencia en las numerosas y difíciles gestiones que se ven obligados a realizar los discapacitados. En los artículos correspondientes de este número se presentan numerosos ejemplos, pero corresponde a los sindicatos desarrollar este tipo de actividades.

Vías de acción que convendría profundizar

Después de haber examinado los diferentes medios de acción de que disponen los sindicatos, puede ser útil volver a tratar las vías de acción que se les ofrecen. En un coloquio reciente celebrado en Washington, por iniciativa de la OIT, se han señalado cinco tipos de áreas clave en relación con el acceso, el mantenimiento y la reinserción en el empleo. Sin poder entrar en detalles sobre cada una de estas áreas, sería importante recordarlas en el presente número.

Las cinco áreas clave en materia de acceso, mantenimiento o reinserción en el empleo

La primera está constituida por las políticas públicas y las iniciativas que habría que tomar para influir positivamente sobre la orientación de esta acción mediante intervenciones apropiadas. En su propio nombre o en el marco de

alianzas con otros actores de la sociedad civil, los sindicatos pueden obligar a los órganos legislativos a tener en cuenta los problemas de los trabajadores discapacitados y a modificar las leyes y reglamentos que puedan obstaculizar su plena participación.

La segunda área se relaciona con los programas de subsidios e indemnizaciones aplicados en el país. Según el nivel de estos programas, según las posibilidades de armonizar trabajo y subsidios, según sus modos de gestión, estos programas pueden facilitar una inserción profesional satisfactoria o, por el contrario, encerrar a los discapacitados en situaciones excluyentes de las cuales no pueden salir sin riesgo de marginarse.

La tercera es la de los servicios de readaptación y de ayuda al empleo. Una vez más, la orientación de estos servicios será determinante para favorecer la inclusión de las personas discapacitadas en las vías ordinarias de formación profesional o, por el contrario, para continuar confinándolas en un mundo aparte. En varios países los sindicatos tienen amplias responsabilidades en la gestión de la formación profesional y a ellos corresponde, si tienen la voluntad política, dar a este objetivo la apertura necesaria.

La cuarta área se relaciona con la adaptación del trabajo y del lugar de trabajo. A este respecto, ¿cómo imaginar que los sindicatos no encontrarán qué hacer o qué decir sobre esta cuestión puesto que, como se ha dicho en otro lugar, están presentes en el centro mismo de los procesos de producción? Es cierto que la cuestión de definir una adaptación razonable de los puestos de trabajo, tal como la plantean las leyes antidiscriminatorias, presenta una gran complejidad. Pero la utilización cada vez más frecuente por los sindicatos de los estudios ergonómicos les ha permitido adquirir un conocimiento técnico de estas cuestiones que nadie pone en duda seriamente.

Por último, en la quinta área figuran las estrategias aplicadas en las empresas en el ámbito de lo que se ha denominado «gestión de la discapacidad». Estas estrategias, a veces reguladas por repertorios de prácticas apropiadas, elaborados paritariamente por los participantes sociales, no solamente tienen por objeto responder a las necesidades de la empresa, que tiene que hacer frente a sus obligaciones legales en materia de reclutamiento y contratación, sino también innovar, incluyendo las preocupaciones económicas (por ejemplo, cómo reducir el costo de estas medidas) y los objetivos sociales de mejora de la salud, de la seguridad

en el trabajo y de la prevención de las discapacidades. En este mismo sentido, cuando la discapacidad tiene su origen en el trabajo, las intervenciones precoces permiten aumentar la probabilidad de que el trabajador discapacitado conserve su puesto o se reintegre a él al tiempo que la empresa reduce sus costos. Es difícil que los sindicatos no se interesen en una problemática de este tipo.

Creación de lazos sociales

Por último, conviene subrayar que los sindicatos, por su acción en el terreno de las empresas, constituyen un medio muy importante de integración en la comunidad laboral o social. Para los trabajadores discapacitados, los sindicatos pueden constituir un factor adicional de creación de lazos sociales, tan difíciles de mantener durante las crisis económicas y también debido a la discriminación de que son víctima los discapacitados. Pero no es posible terminar esta exposición de los posibles campos de acción sindical sin tratar la cuestión del trabajo protegido.

El trabajo protegido, actor económico reconocido

La OIT ha realizado un estudio que abarca 23 países sobre las relaciones de trabajo en medio protegido, y convendría tener en cuenta algunas de sus conclusiones. En primer lugar, en la muestra de países que abarca el estudio, el trabajo protegido presenta un amplio desarrollo, lo que parece constituir una tendencia casi general, con una o dos excepciones. Se trata además de un actor económico cada vez más reconocido, como lo prueban, por ejemplo, los acuerdos de subcontratación celebrados con algunos sectores de tecnología avanzada, o también los esfuerzos que se realizan en este medio con vistas a obtener los certificados de calidad ISO 9000, al igual que las empresas en medio no protegido.

La única oportunidad

Conviene señalar asimismo que la tasa de transición del medio protegido al mercado libre de trabajo es reducida, incluso en los países sensibles a este objetivo, y los resultados no superan un pequeño porcentaje. Estas tendencias, si se confirman en el futuro, significarían que para un número importante de personas discapacitadas, en particular, para los discapacitados mentales más graves, el trabajo

protegido es, y continuará siendo, una de las raras oportunidades, si no la única, de participar en la vida económica.

No aplicación del derecho laboral

En lo que se refiere a los derechos fundamentales de los trabajadores, tal como los define la OIT, la situación de los discapacitados en el medio protegido es muy diversa, oscilando entre dos extremos: el primero consistente en beneficiarse de la totalidad del derecho laboral en lo que se denomina en el citado estudio «modelo salarial» y, en el otro extremo, la ausencia casi completa de toda norma laboral en el denominado «modelo terapéutico». Esta separación sin embargo no está en absoluto justificada. Ni el carácter de las actividades realizadas ni la diversidad de los responsables permiten explicar que en ciertas estructuras de trabajo protegido los trabajadores no dispongan de la libertad sindical, ni del derecho a la negociación colectiva y ni siquiera de un contrato de trabajo. Sería muy útil que los sindicatos se ocuparan de estas cuestiones para que no sigan existiendo, en los casos en que existan, estas zonas en que no se aplica el derecho laboral y participaran en la búsqueda de soluciones apropiadas.

Conclusión

De manera general, son muy numerosas las iniciativas que se han tomado para promover el empleo de las personas discapacitadas: estímulos financieros, mejora de los procedimientos de contratación, ayuda a la adaptación de los procesos de trabajo, promoción de la prevención de riesgos en las empresas, campañas para sensibilizar a los jefes de empresa, sistemas de cuotas; en una palabra, todo un arsenal de medidas basadas en dos principios políticos fundamentales: por una parte, el reconocimiento y la aceptación por los empleadores de su papel en este ámbito, a veces como resultado de la presión de los sindicatos, y por la otra, la creación de asociaciones y redes para la actividad en este campo.

Importancia atribuida a la inclusión, integración y no discriminación

Por otra parte, al igual que en otros aspectos de las políticas de empleo, puede observarse una voluntad de potenciar los gastos, utilizándolos como medio de inclusión e integración y no de marginación y exclusión,

cualesquiera que sean los motivos, a veces encomiables. Sobre esta base, hay que reconocer que los resultados no están todavía a la altura de lo que esperan las personas discapacitadas, pues en muchos lugares continúan siendo víctimas de una tasa de desempleo mucho más elevada cuya duración con frecuencia se acerca al doble de las tasas medias. Y sin embargo no hemos abordado aquí ni la cuestión de las mujeres discapacitadas, que se ven afectadas por discriminaciones adicionales, ni la cuestión de los jóvenes discapacitados, doblemente penalizados en su acceso al empleo, ni tampoco la de las personas con las deficiencias más graves.

El problema de los discapacitados que nunca han trabajado

Ningún país parece haber encontrado una solución a este problema y cada uno trata de extraer lecciones de la experiencia de otros países. Se trata de una situación relativamente nueva y que conviene subrayar aquí añadiendo una precisión a estas informaciones. En efecto, en numerosos países se observa una agravación de la situación de las personas discapacitadas que nunca han ejercido una actividad profesional. Y aunque las estrategias de mantenimiento y de reinserción en el empleo parecen manifestar cierta eficacia, como lo prueba la encuesta internacional realizada por la OIT sobre este tema, el grupo de personas discapacitadas que nunca han tenido un empleo debería constituir en estos próximos años una prioridad específica, si se tiene en cuenta la gravedad de este problema y además el acuerdo general que existe en el sentido de que el método a desarrollar no puede ser una simple copia de lo que se hace para los discapacitados que han ejercido ya una ocupación.

Divergencia de medios e identidad de objetivos

Como ya se ha señalado, está lejos de haberse terminado el combate por lograr el reconocimiento pleno y total del derecho de las personas discapacitadas a una formación profesional y a un empleo. Es cierto que se han franqueado algunas etapas importantes, pero debe reconocerse que queda aún mucho camino por recorrer para que los discapacitados puedan beneficiarse de las mismas oportunidades que las demás personas. Como el lector habrá comprobado, las vías adoptadas en uno u otro lugar difieren a veces por su orien-

tación, por los medios que utilizan, o bien por la organización administrativa aplicada. Pero el objetivo continúa siendo el mismo: hacer posible que las personas discapacitadas puedan acceder a una plena participación. Este objetivo sólo podrá alcanzarse con una voluntad muy firme, un compromiso sin límites y por largo tiempo de todos los partícipes sociales, en nombre de los derechos humanos y de su respeto que los sindicatos consideran tan importante. Este combate en favor de los discapacitados puede y debe ser el combate de los

sindicatos para que, fieles a su historia, puedan contribuir a que la sociedad sea realmente mejor para todos.

Bibliografía

Thornton, P. y Lunt, N.: *Employment policies for disabled people in eighteen countries: A review* (York, Universidad de York, Social Policy Research Unit, 1997), VI, 313 págs.

Doyle, B.: *Disablility, discrimination and equal opportunities: A comparative study of the employment rights of disabled persons* (Londres, Manswell, 1995), Studies in Labour and Social Law Series, XV, 380 págs.

Africa: numerosas experiencias e iniciativas para una mayor sensibilización de las organizaciones sindicales africanas

Bamba Ndiaye

Especialista en Rehabilitación Profesional
Equipo Técnico Multidisciplinario
Oficina de la OIT
Abidján

El grupo de los trabajadores desempeñó una función de primer orden en la aprobación del Convenio núm. 159 y de la Recomendación núm. 168 en la Conferencia Internacional del Trabajo de 1983. Estas normas internacionales defienden los derechos de las personas con discapacidad y favorecen su formación profesional, así como su inserción y su reinserción en el mundo laboral y la sociedad.

Si bien en los países llamados avanzados la condición del trabajador discapacitado se reconoce cada vez más y el movimiento sindical se compromete de manera más decidida a tener en cuenta las necesidades y preocupaciones de esos trabajadores, los progresos registrados en esta esfera en Africa son todavía muy escasos a pesar de la voluntad manifestada por las organizaciones sindicales. A menudo no existen los marcos institucionales, legislativos y normativos que favorecen un mayor compromiso de las organizaciones sindicales.

Sensibilización y alianzas

No obstante, gracias al notable desarrollo registrado en Africa en los últimos años por el movimiento asociativo de las personas con discapacidad, la sensibilización de las organizaciones de trabajadores aumenta y se concertan alianzas. Algunas organizaciones de trabajadores patrocinan a las personas discapacitadas o sus organizaciones, o colaboran cada vez más con ellas y aumentan su compromiso de hacerse cargo de sus problemas de formación, empleo y mejora de las condiciones de trabajo. Sin embargo, todavía deben formularse y desarrollarse estrategias más operativas para reforzar la capacidad de las organizaciones africanas de trabajadores para comprender mejor la problemática de la discapacidad y de los traba-

jadores discapacitados y asumir mejor sus responsabilidades, definidas en el Convenio núm. 159 y en la Recomendación núm. 168 de la OIT, sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas).

Situación de las personas discapacitadas en Africa

Las personas discapacitadas desde su nacimiento o como consecuencia de una enfermedad, un accidente o la guerra, ya tengan una discapacidad física, sensorial o mental, constituyen un grupo relativamente importante que se calcula representa el 10 por ciento de la población de los países. En algunos como Angola, la guerra y millones de minas antipersonas diseminadas por todo el país han hecho que este porcentaje sea casi siempre superior a la media. En general, los afectados son jóvenes, como la mayoría de la población africana, y tienen enormes necesidades de educación, formación y empleo.

Ingresos obtenidos mediante la mendicidad

La situación de las personas discapacitadas en Africa se ha caracterizado largo tiempo, y todavía continúa caracterizándose, por la pobreza, la marginación y la exclusión. Existe en Africa una fuerte correlación entre discapacidad y pobreza. La mayoría de las personas discapacitadas son pobres y viven a cargo de su familia o de la caridad. Un estudio de la Oficina Internacional del Trabajo demostró que la gran mayoría de las personas discapacitadas que carecen de empleo (cuatro de cada cinco) pueden sobrevivir gracias a su familia. Asimismo, aproximadamente el 11 por ciento

de las personas discapacitadas carentes de empleo vive de la mendicidad, y en Ugadugú y Cotonú casi el 20 por ciento¹.

Sin acceso a la educación ni a la formación

Además, debido a su discapacidad y a los prejuicios con que tropiezan en la sociedad, las personas discapacitadas tienen muy poco acceso a la educación y a la formación profesional, y por consiguiente al empleo, sobre todo al empleo asalariado en el sector moderno. Por ejemplo, en Namibia, según el censo de 1991, el 57 por ciento de las personas discapacitadas económicamente activas no tenía empleo y sólo el 25 por ciento encontraba un empleo en el mercado libre de trabajo cada año.

Por cuenta propia: el pequeño comercio o la artesanía

La inmensa mayoría de las personas discapacitadas que trabajan lo hacen en general por cuenta propia en un empleo independiente. El estudio de la Oficina Internacional del Trabajo antes citado también ha puesto de manifiesto que en Benin y Guinea la inmensa mayoría de las personas discapacitadas que trabajan lo hacen por cuenta propia como «autónomos no asalariados» (cuatro de cada cinco personas que trabajan). En Guinea la mitad de las personas discapacitadas se dedica al pequeño comercio minorista, y en Burkina Faso casi dos de cada cinco discapacitados empleados trabajan en el sector productivo, principalmente en la artesanía. Algunas se han reunido en cooperativas o instituciones y trabajan en talleres protegidos. También cabe señalar que cada vez hay más jóvenes discapacitados que, gracias a haber recibido una educación y una formación adecuadas, se incorporan al mercado laboral ordinario.

Las políticas y las estrategias y su evolución

Las políticas y las estrategias a favor de las personas discapacitadas, tanto en lo que se refiere a su inserción y reinserción en el empleo como en las demás esferas (salud, educación, formación), han registrado una notable evolución. Hasta finales del decenio de 1970 se hacía hincapié en los derechos y la aptitud de las personas discapacitadas para recibir formación a fin de obtener empleo. Se construyeron centros de readaptación profesional y talleres reserva-

dos específicamente a los trabajadores discapacitados, algunos de ellos gracias al apoyo de la Oficina Internacional del Trabajo en el marco de la cooperación técnica. La Recomendación núm. 99 de la OIT, de 1995, proporcionaba en ese marco un conjunto de medidas sobre la orientación y la formación profesionales y la colocación de las personas discapacitadas.

Cambio de idea sobre la discapacidad

No obstante, esta estrategia demostró después sus limitaciones. Se centraba en las personas discapacitadas y pasaba por alto la sociedad en la que debían integrarse. Más bien tendía a encerrar a las personas discapacitadas en los «guetos institucionales» que constituyen los centros para personas discapacitadas. El Año Internacional de los Impedidos de 1981, cuyo lema fue «Participación e Igualdad Plenas», constituye un punto de inflexión en el cambio de idea sobre la discapacidad y de las estrategias para la atención de las necesidades de las personas discapacitadas. La discapacidad dejó de considerarse como algo aparte para considerarse en su relación con el entorno, con una determinada situación. No sólo debe hacerse hincapié en la persona para garantizarle una buena formación, sino también en el entorno y la sociedad en que debe integrarse. De este modo surgieron nuevos conceptos, como los de *igualdad de oportunidades*, *integración en la comunidad* y programas de *readaptación de base comunitaria*. El Convenio núm. 159 y la Recomendación núm. 168 de la OIT, de 1983, abarcan estos principios, actualizan la Recomendación núm. 99 y destacan la integración en los sistemas de formación y en el empleo en un entorno ordinario.

La integración presupone la desaparición de las barreras y los obstáculos que la impiden, que no son únicamente de tipo físico o ambiental, sino que sobre todo surgen a nivel de las mentalidades (prejuicios, ideas falsas, paternalismo, etc.).

Actitud de los sindicatos respecto del problema de las personas discapacitadas

Las organizaciones sindicales africanas no están suficientemente sensibilizadas frente al fenómeno de la discapacidad. En la mayoría de casos se hacen de la discapacidad la misma idea que la sociedad en general. Desgraciadamente, esta idea se basa en estereotipos, ideas falsas o incluso prejuicios. Discapacidad es

muy a menudo sinónimo de incapacidad, sin más; los problemas de las personas discapacitadas pertenecen a la esfera de la asistencia social y no del derecho al trabajo, etc. ¿Cuántas veces hemos oído en boca de responsables africanos las palabras «cómo quieren que nos ocupemos del empleo de las personas discapacitadas cuando ni siquiera las restantes personas llegan a encontrar trabajo»?

Falta de respuestas adecuadas

En lo que se refiere a la defensa dentro de la empresa de las necesidades e intereses del trabajador sindicado discapacitado, los sindicatos de África no siempre saben qué respuesta adecuada dar. Están mal «equipados» para ello. Al no saber cómo asumir su responsabilidad en esta esfera, los sindicatos africanos permanecen las más de las veces pasivos.

Evolución desde 1983

No obstante, desde hace unos 15 años, gracias a la adopción en 1983 del Convenio núm. 159 y de la Recomendación núm. 168 de la OIT sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), así como a su ratificación y aplicación en algunos países africanos, se ha podido observar una evolución positiva, aunque todavía tímida, de la postura de los sindicatos africanos. A ello han contribuido en gran medida las numerosas experiencias iniciadas directamente por la Oficina Internacional del Trabajo o de apoyo a las organizaciones sindicales, los gobiernos y las organizaciones de personas discapacitadas.

Encuentros e intercambios

Así, en 1990 la Oficina organizó en Malawi un seminario «cuatripartito» que reunió a gobierno, sindicatos, empleadores y organizaciones de personas discapacitadas, gracias al cual se preparó una guía para las organizaciones de trabajadores destinada a la creación de empleo a favor de las personas discapacitadas². Desde entonces, prácticamente todos los seminarios, talleres y foros regionales, subregionales o nacionales organizados en el marco de proyectos de cooperación técnica o para apoyar la formulación de políticas y legislaciones nacionales han permitido efectuar encuentros e intercambios entre las organizaciones de trabajadores y las personas discapacitadas o sus organizaciones.

Plan de acción consensuado

Así ocurrió durante la *Reunión Técnica sobre la formulación de políticas y legislaciones nacionales a favor de las personas discapacitadas en África Meridional*, celebrada en Harare (Zimbabwe) del 3 al 7 de abril de 1998. En esta reunión, cada país de la subregión había formulado un plan de acción nacional consensuado. Los diferentes interlocutores –gobierno, empleadores, trabajadores y organizaciones de personas discapacitadas– se comprometieron a aplicarlo. Además, la llamada Declaración de Harare, que sancionó ese encuentro, reafirmó la voluntad de los participantes de garantizar la inserción o la reinserción de las personas discapacitadas en el empleo y la comunidad.

El *Seminario subregional para el fomento de la colaboración multisectorial en beneficio de las personas discapacitadas, celebrado en Abidján* (Côte d'Ivoire) del 28 de agosto al 1.º de septiembre de 1995 con participación de organizaciones de trabajadores, también propugnó esta misma asociación «cuatripartita».

En el marco de la aplicación de diferentes proyectos de formación y de inserción socioeconómica de las personas discapacitadas en la región África, por ejemplo, los titulados *Mejores condiciones de vida para las mujeres discapacitadas: programa de promoción para los países de África Meridional*, o el Programa de integración socioeconómica de las personas discapacitadas, para África Occidental, se han organizado seminarios de sensibilización y de formación destinados a las organizaciones sindicales de los diferentes países de que se trata.

Introducción de artículos en los códigos de trabajo y labor patrocinadora

La revisión de los códigos de trabajo ha permitido en ocasiones que los sindicatos de algunos países, por ejemplo los de Benin y Togo, adoptasen la iniciativa de introducir artículos relativos a los trabajadores discapacitados.

Algunas organizaciones sindicales patrocinan organizaciones o grupos de personas discapacitadas. Así ocurre en el caso de la central sindical DIGNITÉ, de Côte d'Ivoire (véase recuadro).

Por otra parte, las organizaciones sindicales africanas son muy sensibles a los problemas de los accidentes laborales, algunos de los cuales provocan discapacidad, respecto de los cuales a menudo se han adoptado medidas enérgicas a fin de defender los propios intereses y el pago de indemnizaciones.

Evaluación de las experiencias

Como puede verse, existen numerosas experiencias e iniciativas encaminadas a sensibilizar a las organizaciones sindicales africanas y lograr su mayor participación en los procesos de inserción y reinserción de las personas discapacitadas en el empleo y la sociedad. No obstante, aunque los resultados sean alentadores, ya que es notable el cambio registrado en las expresiones, las actitudes y las mentalidades, todavía siguen siendo insuficientes.

Ello puede deberse a los siguientes motivos:

- El cambio de mentalidad requiere tiempo. Persisten los prejuicios sobre la discapacidad y las personas discapacitadas.
- En el contexto de una economía deprimida, de inestabilidad política y a veces de guerra, con niveles de desempleo muy elevados, los sindicatos, que además carecen de recursos y están poco organizados, tienen la tendencia de centrar sus fuerzas en conservar lo adquirido.
- El mayor número de trabajadores discapacitados de África se encuentra en el sector no estructurado, en el que los sindicatos están prácticamente ausentes.
- En la Oficina Internacional del Trabajo la creación de los Equipos Multidisciplinarios suscitó muchas esperanzas, por la perspectiva que ofrecían de un enfoque concertado y multidisciplinario del problema de los trabajadores discapacitados en el marco del mandato de la OIT y de los instrumentos internacionales adoptados por ella. El Servicio de Rehabilitación Profesional preparó un manual para especialistas de las demás disciplinas con el fin de que tengan en cuenta en sus actividades las necesidades de los trabajadores discapacitados. Desgraciadamente, esta preocupación no aparece de momento en los programas de educación obrera ni en los apoyos y consejos técnicos que los especialistas en actividades de los trabajadores aportan a las organizaciones sindicales.

Propuestas para medidas futuras

El Convenio núm. 159 de la OIT, sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), estipula en su artículo 2 que «todo Miembro formulará, aplicará y revisará periódicamente la política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas». En el artículo 4 se dice con mayor

Ejemplo de asociación entre una organización sindical y una organización de personas discapacitadas

Desde que fue reconocida oficialmente en 1994, la central sindical DIGNITÉ de Côte d'Ivoire se ha dedicado a defender como sigue los intereses de los trabajadores discapacitados:

1. Creando una célula de personas discapacitadas.
2. Incluyendo regularmente todos los años, desde 1995, en sus reivindicaciones del 1.º de mayo, menciones sobre:
 - el establecimiento de un cupo de puestos de trabajo reservado a las personas discapacitadas en todas las empresas de más de 50 trabajadores;
 - la aprobación de legislación nacional que favorezca la inserción en el empleo de las personas discapacitadas;
 - la concesión de becas a los estudiantes discapacitados;
 - la creación de un fondo de solidaridad nacional a favor de las personas discapacitadas;
 - la organización de la formación profesional y el aprendizaje de los jóvenes discapacitados;
 - el apoyo a la instalación de microempresas o cooperativas de las personas discapacitadas ya formadas.

La central sindical DIGNITÉ apadrina igualmente un grupo de alrededor de treinta jóvenes discapacitados que crearon una asociación denominada «Asociación Solidaridad para la readaptación profesional de las personas discapacitadas en Côte d'Ivoire». Dicha asociación se ha afiliado al sindicato DIGNITÉ del que recibe todo tipo de apoyo, sobre todo para formar a sus miembros en materia de formulación de proyectos generadores de ingresos.

precisión que «Dicha política se basará en el principio de igualdad de oportunidades entre los trabajadores inválidos y los trabajadores en general». Por último, en el artículo 5 se establece que «Se consultará a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores sobre la aplicación de dicha política [...]». De este modo se definen claramente el marco y las funciones que se asignan a las organizaciones de trabajadores.

Por su parte, en el capítulo VI de la Recomendación núm. 168 se determina la contribución que se espera de las organizaciones de trabajadores y las medidas que deben adoptarse con tal fin. Se considera prioritario que las organizaciones de trabajadores adopten una política que favorezca la formación y la ocupación de las personas discapacitadas, en empleos convenientes y en pie de igualdad con los demás trabajadores.

Para alcanzar estos objetivos, deberían adoptarse las medidas siguientes:

- fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones sindicales africanas mediante programas de educación obrera, proyectos de cooperación técnica y cualquier otro cauce que sirva para que asuman su función y responsabilidad en lo relativo a la inserción y reinserción en el empleo de las personas discapacitadas;

- apoyo y ayuda para reforzar las alianzas establecidas entre organizaciones de personas discapacitadas y organizaciones de trabajadores; y
- fortalecimiento, en el marco de los Equipos, del enfoque multidisciplinario que permita tener mejor en cuenta los problemas y necesidades de las personas discapacitadas en todas las actividades sectoriales iniciadas por los especialistas.

Notas

¹ OIT: *Creación de empleo para personas discapacitadas: Guía para organizaciones de empresarios*, Ginebra, 1994.

² OIT: *Manual para Equipos Consultivos Multidisciplinarios y Oficinas de Area*, Ginebra, 1994. Disponible en español y en inglés.

Los sindicatos y los trabajadores con discapacidad en América Latina: ¿una asignatura pendiente?

Luis Reguera

Especialista Principal
Servicio de Readaptación Profesional,
OIT

Una persona con discapacidad a la que le haya tocado vivir en un país latinoamericano tiene hoy una gran probabilidad de encontrarse entre los 3.000 millones de personas que en el mundo tienen que subsistir con menos de dos dólares diarios. Esta será la dura consecuencia de pertenecer a una de las *mayores minorías* existentes en el mundo, condenada con harta frecuencia a la pobreza extrema, al desempleo y al aislamiento social. Amarga fortuna que compartirá con más de cuarenta millones de personas –una de cada diez– que padecen alguna limitación en América Latina.

El trabajo constituye, sin duda, uno de los remedios más eficaces, cuando no el único, para poder salir de esta sangrante situación. Máxime cuando los sistemas de protección social se están resquebrajando por doquier. El trabajo es, además, un elemento fundamental para la realización personal, la autoestima y el reconocimiento social en nuestra cultura actual. No tener trabajo significa a menudo ser considerado como ciudadano de segunda. La típica pregunta ¿usted a qué se dedica? refleja esta relación entre el trabajo y la posición social. Pero, por encima de todo, el trabajo permite lograr la independencia económica y garantizar un nivel de vida digno: primero, vivir, y después, filosofar, que reza el viejo adagio.

Desde esta perspectiva, es una cuestión de capital importancia que las personas con discapacidad gocen de los mismos derechos y de las mismas oportunidades de incorporarse al mercado de trabajo que los demás ciudadanos.

¿Cómo ha funcionado en América Latina la solidaridad de los sindicatos en relación con aquellos trabajadores que padecen alguna limitación? ¿Qué tipo de relación mantienen con las organizaciones de las propias personas con discapacidad? ¿Qué nivel de diálogo, consulta y participación han recabado de los poderes públicos y de los otros actores sociales a la hora de formular las políticas y aplicar los programas de inserción sociolaboral de este colectivo?

¿Cómo se han tenido en cuenta sus necesidades a la hora de negociar los acuerdos tripartitos de diálogo social, los acuerdos marco o los convenios colectivos? ¿Cómo han abordado el tema de la discapacidad a nivel de la empresa? ¿Qué presencia tienen estos trabajadores en la estructura organizativa de los sindicatos? ¿Qué ha hecho, en definitiva, el movimiento sindical latinoamericano en este campo y cuáles son las perspectivas de futuro?

Estas y otras cuestiones similares van a ser nuestro hilo conductor en estas páginas; no tanto para reflejar en ellas una cumplida respuesta, cuanto para inducir a un ejercicio de reflexión que pueda facilitar la búsqueda de las soluciones adecuadas por parte de las propias organizaciones de trabajadores. Ese, y no otro, es el ovillo al que queremos llegar en este trabajo.

Con este propósito, esbozaremos unas breves pinceladas sobre el panorama laboral de América Latina que nos permitan ponernos en situación; haremos el recuento de algunos rasgos más significativos acerca de la situación de los trabajadores con discapacidad en esa región, para centrarnos, por último, en la forma en que las organizaciones sindicales están abordando las cuestiones relacionadas con la discapacidad y el mercado de trabajo. En ese contexto, expondremos algunas iniciativas que pueden, a nuestro juicio, arrojar luz sobre el camino a seguir en el futuro.

Panorama laboral: nubes y claros

A grandes rasgos, el escenario actual de la región latinoamericana se ve enmarcado por procesos tales como la mundialización, la reforma del Estado, la desregularización de mercados y la democratización. En los seis primeros años de la década de los noventa hubo una mejora de los indicadores de la producción, sin que esta circunstancia haya ido acompañada de una mejora en la situación del

empleo. Por el contrario, el *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999* de la OIT resalta que el desempleo en la región aumentó en ese período, alcanzando un 8,1 por ciento de enero a septiembre de 1996. Durante 1997, el crecimiento económico experimentado se tradujo, en cambio, en una ligera mejoría de la situación laboral, reduciéndose la tasa de desempleo al 7,4 por ciento.

La reducción del empleo en el sector público y el sector moderno en beneficio del sector informal es una característica muy importante a tener en cuenta a la hora de analizar la calidad del empleo en este decenio. La privatización, la terciarización y la informalización son tres procesos heterogéneos que están en la base de este hecho. Las cifras muestran que de cada 100 nuevos empleos generados, aproximadamente 85 corresponden a actividades en el sector informal¹. La falta de protección social, de seguridad social, de contrato de trabajo, de acceso a los mecanismos institucionales como la sindicación y la negociación colectiva para garantizar el ejercicio de los derechos laborales fundamentales constituye la norma mucho más que la excepción en este tipo de actividades. Por otra parte, el desempleo en América Latina se caracteriza por su desigual incidencia entre los grupos con ingresos diferentes, golpeando más a los más pobres (ver cuadro 1).

Otro factor importante a señalar es el proceso de reformas laborales llevadas a cabo con ánimo de desregular y flexibilizar el mercado de trabajo, con la consiguiente precarización del empleo.

Por último, la crisis financiera mundial de 1998 se está dejando sentir en América Latina y

corre el riesgo de provocar graves dificultades con el abandono de los mercados emergentes por inversores internacionales, circunstancia que podría aumentar fuertemente las cifras del desempleo y el subempleo en la región.

Las personas con discapacidad y el mercado de trabajo

Ciudadanos invisibles

A tenor de las cifras manejadas por varias organizaciones internacionales, de los más de cuarenta millones de personas con discapacidad existentes en América Latina, más de veinticinco millones estarían en edad de trabajar, aunque la ausencia de datos fiables en esta materia no nos permita hacer afirmaciones rotundas al respecto.

Si son todavía muy frecuentes en nuestras días las muestras de sorpresa ante estas cifras, eso se debe tal vez al hecho de ser la ausencia de visibilidad uno de los rasgos que ha definido a esta población. Relegados a los circuitos especiales de atención, no suelen encontrarse ni en las escuelas, ni en la vida ordinaria, ni el trabajo. Son *ciudadanos invisibles* hasta para las estadísticas laborales de sus respectivos países, que ignoran normalmente su existencia.

Como grupo especialmente vulnerable, esta población se ve afectada de forma particular por el panorama laboral descrito más arriba y debe soportar los efectos más negativos de los fenómenos señalados, dando como resultado el círculo de desempleo, pobreza y exclusión en que se ven envueltos². Un estudio llevado a cabo en Chile muestra, por ejemplo, que el

Cuadro 1. Tasas de desempleo según el nivel de ingresos (1994) (porcentajes)

	Total	Quintila más pobre	Siguiente quintila más pobre	Quintila más rica
Argentina	13,0	37,5	18,8	2,4
Bolivia	3,2	8,1	4,0	1,4
Brasil (1993)	7,4	15,5	8,5	2,9
Chile	6,8	17,4	7,9	1,9
Colombia	8,0	16,5	10,6	2,5
Costa Rica	4,2	11,9	4,6	1,0
Honduras	4,1	8,9	4,4	1,2
México	4,5	8,5	4,5	2,4
Panamá	15,7	30,6	20,1	4,7
Paraguay	4,4	12,8	4,9	1,2
Uruguay	9,7	19,0	10,8	3,3
Venezuela	8,9	22,4	13,3	2,3

Fuente: Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe: *Panorama Social de América Latina* (Santiago de Chile, 1997).

87 por ciento de las personas con discapacidad severa en edad de trabajar se encuentran inactivos³. El sector informal es, por otra parte, el paradero más frecuente de esta población.

Una ojeada a las normas

Y sin embargo, basta una simple ojeada al derecho comparado latinoamericano⁴ para darnos cuenta de que existen un buen número de elementos que abogan por un cambio de esta situación. El principio de igualdad de oportunidades y trato en América Latina se encuentra recogido, con mayor o menor desarrollo, en gran parte de las Constituciones políticas y de los códigos de trabajo. En la mayoría de los textos constitucionales este principio se recoge de forma general, de igual manera que se recoge la prohibición de cualquier forma de discriminación.

Existen también, aunque más bien escasas, las referencias explícitas a la no discriminación de las personas con discapacidad (códigos nacionales de Brasil, artículo 7; Colombia, artículo 13; Paraguay, artículo 88). La mayor parte de los textos constitucionales latinoamericanos hacen referencia en materia de discapacitados a las ideas de *protección, promoción e integración*, estableciendo medidas positivas dirigidas a evitar la discriminación. Tendencia similar se observa en los códigos de trabajo. Los códigos más recientes (es el caso del Código de la República Dominicana, de la Ley de Fomento de Empleo peruana, o de la Ley Orgánica de Trabajo de Venezuela) establecen una regulación más detallada del trabajo de las personas con discapacidad, dedicando incluso un capítulo expreso a la regulación de su actividad. Esta evolución legislativa es, sin duda, el reflejo de un mayor interés social sobre el tema.

Además, los países latinoamericanos se han dotado de leyes específicas que, por lo general, contemplan el marco global de atención a las personas con discapacidad, desde las medidas preventivas a las medidas de integración. En aquellas normas aprobadas en las dos últimas décadas se puede apreciar un acento cada vez más marcado en el principio de equiparación de oportunidades y trato, en contraposición con disposiciones anteriores en las que se pretendía garantizar, ante todo, la protección de este colectivo. Los textos normativos de Chile, Colombia, Costa Rica y Ecuador son ejemplos claros de esta tendencia⁵.

Por otra parte, son quince los países de la región que han ratificado el Convenio núm. 159 sobre la readaptación profesional y el empleo

(personas inválidas), 1983: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. En virtud de este instrumento internacional, todos ellos están obligados a formular, aplicar y revisar periódicamente la política nacional en materia de rehabilitación profesional y de empleo de las personas con discapacidad. Para el Convenio, entra en este concepto «toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo queden sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida» (artículo 1).

Aparte, existen otros convenios que abordan cuestiones tales como la discriminación (núm. 111), la política de empleo (núm. 122), el desarrollo de recursos humanos (núm. 142), varios convenios referidos a la seguridad social, etc. que, si bien van dirigidos a los trabajadores en general, son importantes para los trabajadores con discapacidad y han sido ratificados por numerosos países de la región.

Podemos, pues, concluir que no son precisamente las normas en la materia las que faltan en los países de América Latina, aunque éstas sean perfeccionables. Es más, la región se encuentra comparativamente bien situada a nivel internacional en el plano normativo. Otra cuestión es su grado de aplicación.

Del dicho al hecho...

Si tuviéramos que trazar un perfil resumido de la situación actual de las personas con discapacidad en América Latina, podríamos decir que:

- El número de personas con discapacidad es preocupante como cifra global, principalmente para aquellos países que han superado conflictos bélicos, enfrentamientos internos, etc. en los cuales el peso de esta población cobra una significancia relevante frente a la población ocupada. Téngase en cuenta, por ejemplo, que varios países latinoamericanos se encuentran en la relación compuesta por más de 60 países a escala mundial en los que se estima mueren o quedan mutiladas una media de 500 personas por semana, como consecuencia de los 110 millones de minas antipersonales existentes, según datos de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
- En el marco de las leyes específicas que hemos comentado anteriormente, se han

creado o fortalecido organismos nacionales de coordinación de políticas y programas que, aunque con desigual fortuna, están incrementando los niveles de atención de este sector siguiendo los lineamientos de los organismos internacionales. En estos organismos comienzan a tener participación los representantes de las personas con discapacidad.

- La cobertura de los servicios es claramente insuficiente, encontrándose concentrados en las áreas urbanas, con escasa atención a la población rural y con un nivel mayor de marginación de la mujer con discapacidad.
- Los alumnos con necesidades educativas especiales han sido sistemáticamente excluidos de las escuelas y centros educativos ordinarios. Al propio tiempo, las escuelas y centros educativos especiales han estado lejos de poder atender a esta población. En Chile, por ejemplo, el estudio antes citado³ refleja que el porcentaje de analfabetismo en la población con discapacidad severa se eleva al 33 por ciento, mientras la media nacional en esta categoría es sólo de un 5 por ciento. Un 52 por ciento de estas personas discapacitadas han recibido la educación básica en Chile, mientras un 15,7 por ciento han accedido a la educación media y únicamente un 2,8 por ciento a la superior. Como dato positivo, es preciso señalar que en varios países la nueva normativa contempla la integración normalizada en las escuelas y centros educativos ordinarios. Este es el caso, por ejemplo, de Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica.
- La formación profesional ha sido escasa⁶ y se ha proporcionado frecuentemente en centros de rehabilitación desconectados de las necesidades reales del mercado de trabajo. En la actualidad, la OIT está llevando a cabo un proyecto de cooperación técnica, desde el que se está apoyando la integración normalizada de las personas con discapacidad en las instituciones ordinarias de formación profesional en Bolivia, Brasil, Colombia, México y Uruguay⁷.
- La integración en el mercado abierto de trabajo ha sido muy deficiente y en la mayoría de las ocasiones en el sector informal. En los países donde se ha establecido una reserva obligatoria de puestos de trabajo, como en el caso de El Salvador y Uruguay, su cumplimiento ha sido casi nulo. Por otra parte, el apoyo de los Ministerios de Trabajo a través de la inspección y los servicios de empleo y colocación se ha mostrado en

general muy débil, aunque se nota en varios países un interés creciente por este tema. Otro tanto cabe decir de la mínima implicación de los empleadores y sindicatos.

- Los talleres especiales y otras formas de empleo protegido, además de ser totalmente insuficientes para la demanda potencial, con gran frecuencia ofrecen condiciones laborales muy por debajo de lo que marcan las normas nacionales e internacionales para los trabajadores en general.
- Con harta frecuencia esta situación se ve acompañada por una carencia de medidas alternativas de protección social, lo que la hace especialmente vulnerable a la hora de sufrir las consecuencias de los ajustes estructurales y adaptarse a los procesos de cambio de la economía mundial.
- Las organizaciones de personas con discapacidad han incrementado notablemente su nivel de concienciación y de influencia, aunque su participación en las políticas y programas que les afectan dista mucho de ser satisfactoria. El talón de Aquiles sigue siendo su fragmentación, escasa preparación y falta de unidad, lo que les resta eficacia en la lucha por sus derechos.
- Las personas con discapacidad siguen afrontando un entorno hostil a su integración social y económica, con multitud de barreras actitudinales, arquitectónicas, de transporte y de comunicación, y frecuente conculcación de sus derechos. En resumen, siguen siendo discriminadas como ciudadanos y, también, como trabajadores.

La participación de los sindicatos en la inserción socioeconómica de los trabajadores con discapacidad: algunas experiencias

Dos mundos que se han ignorado mutuamente

Para que los árboles no nos impidan luego ver el bosque, hemos de dejar bien claro desde el principio que, en términos generales, los trabajadores con discapacidad no han formado parte de la agenda de las organizaciones sindicales en América Latina. Ese ha sido el comentario más repetido tanto por los representantes de los trabajadores como por los de las organizaciones de personas con discapacidad en las reuniones organizadas por la OIT en estos últimos años. Como datos reveladores, podemos indicar la inexistencia de reclamación alguna

por parte de los sindicatos denunciando el incumplimiento del Convenio núm. 159 (en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT), a pesar de la situación discriminatoria que hemos visto sufren los trabajadores con discapacidad en la región; o la ausencia prácticamente total de referencia a estos trabajadores en las cláusulas de los convenios colectivos o de los acuerdos marco.

También a la inversa es válido el enunciado: no ha habido una política por parte de las organizaciones de personas con discapacidad, ni para formar parte del mundo sindical e influirlo desde dentro, ni para articular una estrategia de colaboración sistematizada. Son dos mundos que se han ignorado mutuamente. Es por eso que creemos oportuno subrayar algunas iniciativas que se apartan de esa tendencia y ofrecen caminos diferentes para transitar en el futuro. La mayoría de las experiencias que aquí se reflejan han venido de la mano de la OIT. Sin duda se han dado otras, pero no se trata aquí de hacer un elenco exhaustivo, sino de aportar algunos elementos que faciliten la reflexión en el seno de las organizaciones sindicales y la búsqueda de las soluciones que parezcan más adecuadas en cada caso.

Experiencias regionales

Del 17 al 20 de noviembre de 1992 tuvo lugar en Bogotá una Reunión técnica sobre la aplicación del Convenio núm. 159 de la OIT en América Latina. Participaron delegaciones de Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú y Uruguay, países que en ese momento tenían ratificado el Convenio. Fue ésta la primera vez en la historia de la OIT que las organizaciones de personas discapacitadas participaban al lado de los tradicionales mandantes de la OIT: gobiernos, empleadores y trabajadores, a tenor de lo señalado en el artículo 5 del propio Convenio.

Vencida la reticencia inicial de algún representante sindical para conformar grupos de trabajo mixtos con los representantes discapacitados, la participación de los representantes de los trabajadores fue altamente positiva y sus aportaciones muy valiosas. Se pretendía en esta reunión hacer un repaso pormenorizado del Convenio núm. 159, con el fin de encontrar entre todos fórmulas viables para las circunstancias concretas de América Latina, que permitieran mejorar los niveles de aplicación de este importante instrumento internacional.

Una muestra de su contribución es el siguiente extracto de las recomendaciones

redactadas por el grupo de los trabajadores en torno al tema de la consulta y participación:

«Por su parte las organizaciones de trabajadores solicitan su presencia efectiva en los órganos de planificación y consulta para garantizar el empleo de las personas con discapacidad.

Dentro de estos órganos velarán por que se dé cumplimiento a las normas vigentes en cada país relacionadas con el empleo de estas personas y para que se las trate como personas de derechos plenos.

Las organizaciones de trabajadores, además, informarán y sensibilizarán a sus miembros y a la comunidad sobre las capacidades, las necesidades y los acuerdos sobre trabajadores con discapacidad.

Concertarán con los empleadores y con el gobierno, en las negociaciones colectivas o tratos directos, el trabajo efectivo para las personas con discapacidad y brindarán capacitación al personal que trabaja en la selección de recursos humanos, con el fin de sensibilizarlos frente a la situación de las personas con discapacidad y evitar así la discriminación»⁸.

Como vemos, estas recomendaciones expresan una voluntad de actuación en una serie de líneas fundamentales en relación con el gobierno, los empleadores, los propios sindicatos y la comunidad que, desarrolladas, podrían dar lugar a todo un programa dirigido a mejorar la inserción socioeconómica de los trabajadores con discapacidad. Por otra parte, los prejuicios iniciales no resistieron la prueba de la realidad, y los grupos participantes –con los sindicatos a la cabeza– reconocieron unánimemente en las conclusiones aprobadas la decisiva contribución de los representantes de las organizaciones de personas con discapacidad a los resultados de la reunión y la enorme utilidad de este diálogo compartido.

Igualmente positiva, aunque más minoritaria, fue la participación de los representantes de los trabajadores en la Reunión técnica sobre la integración de las personas con discapacidad en las instituciones de formación profesional de América Latina, celebrada en Montevideo, en noviembre de 1991. El respaldo que dieron en ese momento a las políticas de integración normalizada de los trabajadores discapacitados en los cursos de las instituciones ordinarias de formación profesional fue fundamental, y gracias a él la OIT está desarrollando actividades de cooperación técnica e instrumentos prácticos para poner en marcha esas políticas. Como dijo

Héctor Florit, representante sindical de la Central de Trabajadores (PIT/CNT) del Uruguay en la reunión: «Existe coincidencia entre los intereses históricos del movimiento obrero y las demandas de los grupos de discapacitados respecto a su inserción social [...]. El punto de partida es una coincidencia de finalidades y objetivos, así como una dificultad para encontrar los medios para la acción [...]. Estos encuentros pueden constituir pasos en el sentido de encontrar acciones conjuntas, acciones compartidas»⁹.

Experiencias subregionales

Otra experiencia digna de mención es la participación de representantes sindicales en la Reunión Subregional para América Central, Panamá y la República Dominicana, de carácter cuatripartito, celebrada en Guatemala en el mes de marzo de 1997 sobre el tema «Hacia la igualdad de oportunidades en la integración socioeconómica de las personas con discapacidad».

El valor de su participación viene dado por el hecho de tratarse de un ejercicio de consulta, en el cual los representantes de los trabajadores contribuyeron a identificar las carencias y prioridades de la subregión y a definir el diseño y las líneas principales de actuación de un Programa de acción subregional para la integración socioeconómica de las personas con discapacidad, consensuado por el conjunto de las delegaciones. Este programa estará articulado con un programa de acción en cada uno de los países. Así se expresaba Ricardo Rafael Ayala Samillón (Confederación de Trabajadores de la República de Panamá), relator del grupo de los trabajadores: «La acción de las organizaciones sindicales en la subregión se ha centrado en los últimos años en la lucha por defender y mejorar los puestos de trabajo y la existencia misma de las organizaciones sindicales. Se aprecia, por ello, la necesidad de un fortalecimiento institucional que permita incorporar efectivamente a la agenda de las organizaciones sindicales la preocupación por el acceso al empleo de las personas con discapacidad y la defensa de los derechos de los trabajadores discapacitados».

Las prioridades identificadas por el grupo de representantes de las organizaciones de trabajadores son las siguientes:

- mejora de los niveles de información de las organizaciones de trabajadores y capacitación de sus representantes en inserción laboral de personas con discapacidad;
- incorporación del tema de la discapacidad a los planes de desarrollo organizacional sin-

dical, y creación, en las organizaciones de trabajadores, de departamentos dedicados al tema de la inserción laboral y la no discriminación en el trabajo de las personas con discapacidad; e

- introducción en las convenciones colectivas de cláusulas referentes a las personas con discapacidad y, en particular, a las personas que resultan discapacitadas como consecuencia de accidentes de trabajo.

Estas prioridades han quedado ya reflejadas en la formulación del Programa de Acción Subregional, que se encuentra en estos momentos a la espera de obtener los fondos necesarios para su puesta en marcha.

Con los países de Mercosur y Chile se llevó a cabo en noviembre de 1997 otra reunión con un enfoque similar sobre «Integración socioeconómica de las personas con discapacidad: Hacia la armonización de políticas y programas». En este evento, se marcaron como prioridades para el programa subregional las siguientes:

- lograr la incorporación de la temática de la discapacidad en la agenda del Mercosur;
- avanzar en la armonización de políticas, programas y normas jurídicas; y
- desarrollar mecanismos adecuados de coordinación subregional.

Fácil es adivinar el amplio espacio de juego para las organizaciones sindicales en este contexto, así como su capacidad de apoyo a través del Subgrupo de Trabajo número 10 y del Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur.

Experiencias nacionales

No resulta fácil catalogar estas iniciativas, casi todas ellas promovidas por la OIT en el marco de proyectos de cooperación o de servicios de asistencia técnica a los mandantes. Son experiencias que con frecuencia abarcan a la vez diversos aspectos relacionados con los trabajadores discapacitados. La enumeración que reproducimos a continuación pretende únicamente ofrecer un muestrario de algunos aspectos que consideramos más relevantes.

1. Actividades de información, concienciación y capacitación

Como ejemplos de estos tipos de actividades, podemos citar:

- El Seminario-taller sobre participación de las agrupaciones sindicales en la inserción laboral de las personas con discapacidad en el sector público, celebrado en San José (Costa Rica) en marzo de 1993, en el marco de un proyecto de la OIT para América Central y Panamá¹⁰. Este seminario fue organizado por la OIT y el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial en colaboración con la Central de Trabajadores Costarricenses, la Confederación Unitaria de Trabajadores, la Central de Trabajadores de Costa Rica y la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum.
- El Seminario-taller sobre la participación de los sindicatos en la inserción laboral de las personas con discapacidad, celebrado en San Salvador (El Salvador) en septiembre de 1993 y organizado por la Comisión de Educación Intergremial y el proyecto de la OIT ya citado.
- Las Jornadas de información y capacitación sobre el tema del trabajador con discapacidad, celebradas en Chile entre junio de 1995 y septiembre de 1996 en las regiones de Copiapó, Valparaíso, Talca, Puerto Varas y Santiago, organizadas por otro proyecto de la OIT¹¹ y el Ministerio de Planificación y Cooperación, en colaboración con la Central Unitaria de Trabajadores. En ellas participaron un total de 175 personas de las que 90 eran dirigentes sindicales.

Todas estas actividades tuvieron como denominador común la respuesta a la pregunta:

¿Qué pueden hacer las organizaciones sindicales para apoyar la inserción sociolaboral de los trabajadores con discapacidad?

Así, para los participantes en el seminario-taller de El Salvador –país que estaba saliendo de una contienda fratricida con miles de víctimas discapacitadas– «el papel específico de los sindicatos, hacia este y junto a este sector será el de crear las condiciones mínimas necesarias que garanticen los derechos civiles, políticos, laborales y sociales, tal como lo establecen las leyes nacionales e internacionales»¹². En concordancia con ese papel, se hace un análisis pormenorizado del articulado del Convenio núm. 159 y del Decreto núm. 247 (estipula la obligación de contratar a un trabajador discapacitado por cada 50 trabajadores de las

empresas privadas o del Estado), reflexionando a continuación sobre la función que correspondería desempeñar a los sindicatos y las medidas a emprender para lograr la cumplida aplicación de dichos instrumentos normativos.

En el caso de Costa Rica, con una estructura organizativa del seminario similar, se aprobaba un conjunto amplio de líneas de actuación, tales como la petición de sustitución del término «inválido» utilizado en el Convenio núm. 159 por «persona con discapacidad», la solicitud de participación de los representantes sindicales y de las personas con discapacidad en el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, la capacitación de líderes sindicales, la eliminación de barreras arquitectónicas y de transporte, la inclusión de cláusulas referentes a los trabajadores discapacitados en la negociación colectiva, etc.

Como se subraya en el documento final de este evento, lo importante es que su contenido abre un camino de esperanza y es un primer paso en la toma de conciencia que debe asumir el trabajador para que este esfuerzo penetre en todos los niveles sindicales del país.

En cuanto a las jornadas de información y capacitación realizadas en Chile, su originalidad radica en haberse llevado a cabo en cinco regiones del país diferentes, y haber abierto la participación en las mismas no sólo a los dirigentes sindicales, sino también a representantes de organizaciones de personas con discapacidad, de instituciones públicas y de los Consejos Comunales de la Discapacidad.

2. Iniciativas para fortalecer las estructuras sindicales

Las jornadas chilenas constituyeron las bases para tres iniciativas, que vinieron a reforzar la capacidad y el compromiso institucional de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) en relación con el tema de los trabajadores discapacitados:

- Cartilla «La acción sindical y los trabajadores con discapacidad».
- Aprobación por el Congreso Programático de la CUT de la incorporación del tema del trabajador con discapacidad y adopción de la cartilla «Acción Sindical y los Trabajadores con Discapacidad».
- Adjudicación al Departamento de Higiene y Seguridad Industrial de la CUT de la coordinación de los temas del trabajador con discapacidad.

Por su particular interés, reproducimos a continuación la segunda parte de la cartilla en la que se sintetizan los resultados de las jornadas y se marcan una serie de líneas de acción para la organización sindical. Esta cartilla pretende ser un instrumento que facilite el trabajo que realizan los dirigentes de base de la CUT para mejorar el acceso de las personas con discapacidad a las oportunidades de empleo y generación de ingresos que ofrece el mercado laboral.

3. Actividades de apoyo a la integración normalizada de las personas con discapacidad en las instituciones de formación profesional

Ya hemos comentado más arriba cómo una de las carencias que más influye en los altos niveles de desempleo de las personas con discapacidad es su falta de preparación para el trabajo. Al igual que hablamos también de imposibilidad de solucionar ese grave problema a través de las instituciones especializadas de atención a ese colectivo. Para hacer frente a esta situación, la OIT está apoyando la integración en los cursos y actividades de las instituciones ordinarias de formación profesional y preparación para el trabajo de América Latina a través de un proyecto demostrativo llevado a cabo en cinco países⁸. Uno de los planteamientos de base del proyecto ha sido la promoción de la presencia activa de las organizaciones de trabajadores en su desarrollo. Esta presencia se ha dado en varias dimensiones:

En la gestión participativa del proyecto en los cinco países participantes

Los representantes de las centrales obreras fueron invitados a participar en los Comités Coordinadores, que constituyen los órganos de participación en la gestión del proyecto, coordinando acciones, definiendo prioridades, metas y estrategias en cada país. Estos Comités han constituido en realidad un espacio de encuentro de diversas instancias del Estado y de la sociedad civil.

En la ejecución del proyecto a través de grupos operativos locales

Estos grupos operativos son los ejecutores de tareas concretas del proyecto, participan en los eventos de capacitación del personal directivo y docente de las instituciones y realizan actividades de integración en los centros seleccionados para tal fin. En estos grupos

han sido llamados a participar funcionarios del nivel técnico de las organizaciones e instituciones representadas en los Comités Coordinadores.

En la sensibilización y formación de los actores de la integración normalizada

Las organizaciones sindicales fueron consideradas como uno de los actores principales del proceso de integración normalizada, en cuanto multiplicadores y promotores de los principios y compromisos necesarios para que la integración de las personas con discapacidad en la formación y en el trabajo se logren progresivamente. Con este propósito, entre los materiales elaborados por el proyecto se incluyen folletos y carteles destinados a sensibilizar a los miembros de las organizaciones sindicales. Igualmente, se han puesto a disposición de éstas los materiales de la serie «Integración normalizada: un proceso de inclusión social», producida por el proyecto para cualificar la formación en las instituciones abiertas a la integración¹³.

4. Experiencias de asociación activa entre organizaciones sindicales y organizaciones de personas con discapacidad

Desde una perspectiva en la que los sindicatos y las organizaciones de personas con discapacidad se han dado la espalda con harta frecuencia, cobra especial relevancia la descripción de una iniciativa puesta en marcha en Uruguay, ya que nos ilustra sobre las grandes posibilidades que ofrece como forma de caminar juntos hacia las mismas metas.

Esta experiencia comienza en noviembre de 1996, cuando los representantes de los trabajadores en el Banco de Previsión Social, la Junta Nacional de Empleo y la Comisión Nacional de Salud en el Trabajo comienzan a reunirse con los representantes de las organizaciones más representativas de las personas con discapacidad del país. El propósito es intercambiar información y trabajar juntos en los temas relacionados con la discapacidad, salud laboral, accidentes de trabajo, actividades bonificadas, jubilaciones y pensiones por discapacidad. Estos intercambios dan paso a la constitución formal de la Comisión Intersocial sobre Discapacidad, Inserción Laboral y Seguridad Social (COMINT) como fórmula para coordinar actuaciones y aunar esfuerzos.

Desde ella se organiza un seminario sobre «Discapacidad, Rehabilitación y Reinserción

Cartilla sobre la acción sindical y los trabajadores con discapacidad

Segunda parte

(Aprobado por la CUT chilena)

1. Percepción general sobre el trabajador con discapacidad y la acción sindical:

- En general, la participación de las personas con discapacidad en organizaciones sindicales es reducida. Entre las razones señaladas para explicar la no participación se mencionaron principalmente:
 - a) información insuficiente tanto de los trabajadores con discapacidad con respecto a la organización sindical como de las mismas organizaciones sindicales respecto a las personas con discapacidad;
 - b) carencia de un canal de comunicación entre la organización sindical y las propias personas con discapacidad.
- No existe una definición, ni línea concreta de trabajo, con respecto a las personas con discapacidad en las organizaciones sindicales, es decir, no existe un departamento específico que coordine el trabajo de los sindicatos con las organizaciones de personas con discapacidad.
- Escasa coordinación de las CUT provinciales con las diferentes entidades que se preocupan por las personas con discapacidad en la zona, especialmente con los Consejos Comunales de la Discapacidad.
- Existe un gran interés en profundizar en el tema y en incorporar a este colectivo y sus demandas a las tareas sindicales.

2. Propuesta de líneas de acción a desarrollar por la organización sindical para apoyar la inserción laboral y readaptación laboral de las personas con discapacidad.

A. Dentro de la organización sindical:

La persona con discapacidad es un trabajador más y por la misma finalidad de la Central Unitaria de Trabajadores debe interesarse en apoyar a esta población a través de:

- 1) Sensibilizar a los sindicatos de base respecto a la necesidad de apoyar al trabajador con discapacidad, a través de seminarios, charlas, boletines, reuniones, informativos sindicales y otros.
- 2) Facilitar la afiliación de las personas con discapacidad en las organizaciones sindicales.
- 3) Conocer más respecto a las actividades de las organizaciones de personas con discapacidad.

- 4) Crear un departamento específico que incorpore y trabaje por la inserción laboral de las personas con discapacidad, velando especialmente por el cumplimiento de ciertos artículos relacionados con el trabajador con discapacidad contemplados en la ley núm. 19284 sobre la integración social de las personas con discapacidad.
- 5) Crear un comité sobre el tema del trabajador con discapacidad que actúe como «agente multiplicador» entre las diferentes organizaciones sindicales de base.
- 6) Organizar departamentos de asistencia e información en legislación laboral para personas con discapacidad en las CUT provinciales y en la sede central.
- 7) Crear una instancia de coordinación de la CUT local con las organizaciones existentes en la zona.
- 8) Participar en los Consejos Comunales de la Discapacidad. La coordinación debe comenzar por los sindicatos de base con los Consejos Comunales de la Discapacidad.
- 9) Realizar un catastro de los trabajadores con discapacidad existentes en cada organización gremial y posibles puestos a ocupar según su grado y tipo de discapacidad.
- 10) Apoyar y favorecer la organización de asociaciones de personas con discapacidad.
- 11) Promover en las negociaciones colectivas el mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores con discapacidad, como por ejemplo:
 - Introducir cláusulas especiales sobre el tema de prevención de la discapacidad, apoyo a la rehabilitación y adaptación de la infraestructura del medio laboral.
 - Asegurar su contrato de trabajo, en las mismas condiciones que el resto de los trabajadores de la empresa.
 - Introducir el pago de un aporte diferencial en salud.
- 12) Incentivar y reforzar los Comités Paritarios para que trabajen con el tema de la discapacidad, los cuales deben promover una acción educativa de prevención de riesgos y de reinserción laboral.

- 13) Promover la participación de los trabajadores con discapacidad en los Comités Paritarios.
- 14) Asesorar a los compañeros de trabajo de las personas con discapacidad para que faciliten a éstas su adaptación a los puestos de trabajo en que se desempeñan.

B. Con el sector empresarial:

- 1) Promover el cumplimiento dentro de cada empresa de los derechos de los trabajadores con discapacidad de acuerdo a la legislación vigente.
- 2) Educar a las bases para que la persona con discapacidad que llega a trabajar a la empresa se sienta integrada al grupo y al trabajo.
- 3) Capacitar a los trabajadores con discapacidad dentro de las empresas para poder acceder a mejores puestos de trabajo.
- 4) Destacar en los medios de comunicación a las empresas que favorecen la integración de las personas con discapacidad.
- 5) Realizar jornadas de capacitación en conjunto con las mutuales de las empresas para prevenir accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- 6) Crear espacios de diálogo con los empresarios en materia de inserción y prevención laboral de las personas con discapacidad, que permitan:
 - a) mostrar a los empresarios las potencialidades y capacidad de trabajo de las personas con discapacidad para facilitar su colocación;
 - b) conocer las actitudes y opiniones de los empresarios respecto a la integración laboral de las personas con discapacidad.

C. Para promover una política laboral en el ámbito gubernamental acorde a las personas con discapacidad:

- 1) Proponer el diseño de un programa de sensibilización y de difusión hacia la población en general y los empresarios para apoyar la inserción y readaptación laboral de las personas con discapacidad.

- 2) Crear un organismo cuatripartito consultivo formado por Gobierno/Sindicatos/Empresarios/Personas con Discapacidad, que se preocupe de la inserción laboral, tal como lo expresa el Convenio núm. 159 de la Organización Internacional del Trabajo.
- 3) Promover la elaboración de mecanismos legales que regulen la inserción laboral de las personas con discapacidad, que incluyan incentivos a la contratación entre otros, bonificaciones para los empresarios que contraten a personas con discapacidad, asegurar un porcentaje mínimo de plazas para personas con discapacidad en el sector público.
- 4) Proponer la elaboración y ejecución de programas de capacitación acordes a las particularidades de las personas con discapacidad y a las necesidades y requerimientos del mercado. Estos programas deben permitirles incrementar sus niveles de educación y de formación para el trabajo.
- 5) Promover el diseño de una política de desarrollo intersectorial regional coordinada, que contemple la participación de las personas con discapacidad en el desarrollo local.

D. Para comenzar esta tarea los dirigentes sindicales expresaron como posibles acciones a promover por la Directiva Nacional de la Central Unitaria de Trabajadores a corto plazo:

- 1) Crear un departamento específico para la coordinación y aprovechamiento de los recursos existentes, que facilite y promueva la igualdad de condiciones y oportunidades de las personas con discapacidad ante el trabajo.
- 2) Incorporar y ratificar en el debate del próximo Congreso Programático de la CUT el tema del trabajador con discapacidad, como base para iniciar un trabajo de apoyo a estos trabajadores¹⁴.
La capacidad de réplica, con las adaptaciones oportunas, de este instrumento de trabajo de la CUT chilena en otros países, tanto de América Latina como de fuera de ella, parece evidente.

Laboral, y Actividades Bonificadas», en junio de 1997, en el que participan delegaciones de 73 organizaciones sindicales y de organizaciones e instituciones de personas con discapacidad, organismos públicos y delegados internacionales, en el que se aprueban 32 propuestas. Estas propuestas constituyen todo un programa de actuación conjunta que pasa por iniciativas para: derogar el inciso 2 del artículo 37 de la Constitución, que establece la prohibición de recibir inmigrantes con defectos físicos o mentales; revisar, actualizar, coordinar y uniformar normas y definiciones existentes sobre discapacidad, empleo, salud laboral y seguridad social; garantizar la participación de ambas vertientes en órganos de consulta y decisión; sensibilizar y capacitar sobre normas, derechos y prestaciones; proporcionar empleo a jóvenes con discapacidad a través del proyecto de empleo juvenil; crear un sistema o programa nacional de rehabilitación y un sistema de incentivos a las empresas que empleen a personas con discapacidad, etc.

Entre las actuaciones de la COMINT para llevar a la práctica las propuestas aprobadas cabe destacar su participación en el «Programa de Capacitación e Inserción Laboral para Personas con Discapacidad» que ha aprobado la Junta Nacional de Empleo, organismo tripartito con representación del Poder Ejecutivo, las Cámaras Empresariales y la Central PIT-CNT representando a los trabajadores.

El proyecto de la OIT para la integración normalizada, ya citado, ha apoyado esta iniciativa en Uruguay y ha desarrollado talleres para darla a conocer en México, Colombia y Bolivia dirigidos por un representante de las organizaciones de trabajadores de la COMINT¹⁵.

5. Incorporación de la temática de la discapacidad en los procesos de diálogo social

En una serie de países de América Latina se están llevando a cabo procesos de diálogo social tripartito entre el Gobierno, las organizaciones de empleadores y los sindicatos, con el fin de llegar a acuerdos sobre los grandes temas de la política laboral a nivel nacional. Este marco de diálogo ofrece una oportunidad única para sacar el tema de la discapacidad del esquema exclusivo de la protección social y colocarlo en el contexto del desarrollo económico y social.

Aunque no tenemos datos definitivos, informes internos de la OIT han registrado la disponibilidad mostrada en octubre de 1997 a funcionarios de esta Organización por todas

las partes implicadas para incluir la integración socioeconómica de los trabajadores con discapacidad en las Mesas de Concertación para el Pacto Social en Ecuador, concretamente en las Mesas sobre: a) políticas de empleo, b) capacitación profesional y c) seguridad social (con algún reparo de orden circunstancial por parte de la Cámara de Comercio en este último caso).

En diciembre de 1997 se celebraron en Venezuela unas Jornadas de trabajo intersectorial para el análisis de la normativa jurídica de la OIT referida a la formación profesional e inserción sociolaboral de jóvenes y adultos con necesidades especiales, con vistas a la ratificación del Convenio núm. 159 de la OIT. La Federación de Cámaras de Industria y Comercio (FEDECAMARAS) y la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) reflejaron en el documento aprobado como Declaración final de dichas Jornadas su posición común para incorporar esta temática en las Subcomisiones Técnicas designadas por la Comisión Tripartita para discutir el Subsistema de Formación Profesional de la Ley marco de Seguridad Social Integral, y el Plan de empleo y salario concertado.

6. Participación de los sindicatos en el diseño, formulación y ejecución de programas nacionales de acción dirigidos a la integración socioeconómica de las personas con discapacidad

Un proceso de participación similar al ya señalado a escala subregional ha tenido lugar en las reuniones nacionales de consulta llevadas a cabo en Panamá y la República Dominicana en julio de 1998. Las organizaciones de trabajadores han participado en la definición de necesidades y prioridades, al igual que en la identificación de las principales líneas de acción, contenidos y estrategias de ejecución que configurarán el Programa de Acción nacional para la integración socioeconómica de las personas con discapacidad, cuya formulación definitiva está actualmente en curso. De acuerdo a los lineamientos aprobados, las organizaciones sindicales participarán activamente, tanto en el comité coordinador como en la ejecución del programa, al lado de los organismos gubernamentales con competencia en la materia, las organizaciones de los empleadores y las de las personas con discapacidad. De hecho, en el programa se contemplará un conjunto de actividades expresamente dirigidas a reforzar la capacidad de las organizaciones de trabajadores para asumir la función que les corresponde en esta cuestión.

Experiencias en las empresas y lugares de trabajo

Hemos logrado rastrear hasta aquí un conjunto de ejemplos de participación de las organizaciones sindicales en los ámbitos regional, subregional y nacional que, aunque escasas e incipientes, nos han permitido al menos otear una variedad de caminos por los que estas organizaciones podrían llegar lejos en su apoyo a la integración de la población trabajadora discapacitada.

Sin embargo, cuando hemos querido adentrarnos en lo que pasa en las empresas, la sequía informativa acerca de la labor desarrollada por los sindicatos en relación con este colectivo es casi total. ¿Por qué no se ha difundido esta labor?, ¿por qué hemos fallado en nuestras pesquisas?... o ¿por qué sencillamente esta labor ha sido mínima? En este sentido, contrastan fuertemente las propuestas sistemáticas de los representantes sindicales en las reuniones organizadas por la OIT ya mencionadas para incorporar el tema de los trabajadores con discapacidad en la negociación colectiva con la práctica inexistencia de cláusulas a este respecto en los convenios colectivos, según se desprende de varios estudios llevados a cabo en países latinoamericanos¹⁶. Se contemplan con frecuencia, eso sí, cláusulas protectoras relacionadas con la salud ocupacional y la seguridad en el trabajo. Otro tanto cabe decir en relación con los acuerdos marco: la ausencia de la temática de la discapacidad es la tónica más generalizada¹⁷.

No nos corresponde hacer aquí una exposición de las posibilidades de actuación de las organizaciones de trabajadores en cuestiones tales como la equiparación de oportunidades y de trato en el acceso, el mantenimiento o el retorno al trabajo de personas con discapacidad, el cumplimiento de la normativa vigente, el tratamiento de la discapacidad dentro de la empresa, la adaptación de puestos y lugares de trabajo, etc. Basta con releer, sin embargo, el extracto de la cartilla «La acción sindical y los trabajadores con discapacidad» aprobada por la CUT de Chile para percatarse del vasto campo de acción que se puede ofrecer en el ámbito empresarial.

El sector informal: una participación problemática

Hoy por hoy, el sector informal es el paradero de la mayoría de las personas con discapacidad que han logrado un medio de vida en América Latina y que no trabajan en alguno de

los esquemas de empleo protegido. Así nos lo declaran cuantas referencias a este tema se leen en los estudios sobre este sector. Ahora bien, es aquí donde la participación de las organizaciones sindicales resulta más problemática. Y ello no sólo con referencia a los trabajadores con discapacidad, sino en términos más generales.

Siguiendo una reciente investigación de la OIT, en la mayor parte de los países andinos, por ejemplo, la legislación favorece la constitución de sindicatos en el ámbito de empresa con más de 20 trabajadores, a pesar de que la producción esté estructurada fundamentalmente con base a pequeñas empresas de menos de 20 trabajadores. Así, la amplia mayoría de los trabajadores de los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) no pueden ejercer el derecho a organizarse y en consecuencia el de la negociación colectiva, a pesar de que dichos derechos están contemplados en las leyes y constituciones de estos países. En términos generales, cabe afirmar que la expansión del sector informal debilita enormemente los esfuerzos de los sindicatos para organizar a sus bases y, por tanto, la posibilidad de cumplir su función en la sociedad¹⁸.

En una perspectiva de futuro, es de esperar que fórmulas de participación y asociación activa como las comentadas de Uruguay, Chile, Panamá y la República Dominicana, puedan aportar soluciones prácticas de apoyo a los trabajadores con discapacidad en este sector. Hasta tanto esas soluciones se hagan realidad, sólo cabe dejar constancia de una enorme carencia.

El empleo protegido

El estudio publicado por la OIT en 1998 sobre las relaciones de trabajo en los lugares de empleo protegido en 23 países¹⁹ arroja una imagen que dista mucho de ser satisfactoria. La situación de los trabajadores con discapacidad en estos centros es, sin embargo, muy diferente según los casos, pudiendo ir desde el disfrute de los mismos derechos que el resto de los trabajadores hasta la ausencia casi total de los mismos.

Entre esos países figuran dos latinoamericanos: Argentina y Costa Rica. Ambos vienen catalogados en la categoría que el estudio denomina «modelo terapéutico». Este modelo ocupa justamente el lugar más bajo de la escala en cuanto a las condiciones de trabajo ofrecidas. La mayor parte de sus trabajadores son personas con deficiencia mental y existe un fuerte protagonismo en la creación y gestión de estos centros por parte de las asociaciones de

padres, como en el caso de la Federación de Entidades Pro-Atención al Deficiente Intelectual (FENDIM) de la Argentina. En este modelo, los trabajadores con discapacidad son considerados en general como beneficiarios o clientes más que como asalariados (salvo una minoría en el caso argentino), no firman contrato de trabajo y no están cubiertos por los códigos de trabajo en la mayoría de sus disposiciones, con la excepción notable de las cuestiones relativas a la seguridad e higiene que se aplican en el medio protegido, salvo en Costa Rica. Los ingresos no hacen referencia al salario mínimo del país y son considerados más como gratificaciones o subvenciones que como salarios.

Por otra parte, el estudio señala que los trabajadores de estos centros no están adheridos a ninguna organización sindical, aunque esto sería posible (salvo de nuevo en el caso de Costa Rica), debido a la falta de interés de las organizaciones sindicales por este medio; tampoco están amparados por convenios colectivos.

Por último, es preciso subrayar que la disminución de los derechos del trabajador en este modelo de trabajo protegido no obedece forzosamente ni al tipo de discapacidad ni al tipo de actividad desarrollada. De hecho, se pueden encontrar centros de trabajo catalogados en el estudio dentro del modelo «salarial» (con relaciones laborales equiparables a las de centros ordinarios de trabajo) con el mismo tipo de discapacitados y de actividad que otros centros catalogados como «terapéuticos».

Aunque no contamos con datos actualizados de otros países latinoamericanos, la información disponible en la OIT hace suponer que en muchos de ellos ni la situación es mejor en términos de relaciones laborales, ni la implicación de las organizaciones sindicales, mayor. Brasil merece tal vez ser citado entre las excepciones al contar con organizaciones, tales como la Associação para Valorização e Promoção de Excepcionais (AVAPE), que han desarrollado fórmulas protegidas en asociación con empresas ordinarias, como Mercedes-Benz, Ford, Petrobrás, Telecomunicações de São Paulo, etc., más cerca de las condiciones estándar de trabajo, si bien no nos consta el papel jugado por los sindicatos en estas experiencias.

Consideración final

Parece claro que el peso del sindicalismo en nuestros días no se puede medir sólo en términos de número de afiliados o de su oferta programática, sino muy especialmente por su

capacidad para adaptarse a los cambios de mentalidad y de comportamiento de los trabajadores, fruto de los cambios económicos, políticos y sociales registrados en los últimos tiempos. Los problemas que aquejan hoy a muchas organizaciones sindicales, de baja progresiva en los niveles de afiliación y de representatividad, de pugnas ideológicas internas, de crisis de sus áreas tradicionales y de su estructura orgánica, de debilitamiento, en fin, de su influencia real, tienen mucho que ver con su capacidad para evolucionar de la cultura de la confrontación a la del diálogo, para rediseñar su proyecto histórico y encontrar nuevos cauces de participación, cooperación y solidaridad de los trabajadores.

Es en este reposicionamiento del actor sindical en la sociedad donde las experiencias relatadas en las páginas precedentes pueden ser la levadura que haga fermentar una nueva cultura sindical *vis à vis* de los trabajadores con discapacidad. Los sindicatos, que siempre han reivindicado la representación conjunta de los trabajadores, no pueden abandonar a su suerte a un grupo vulnerable de tal magnitud. La igualdad de oportunidades y de trato, como derecho que asiste a esta población en su inserción sociolaboral, no puede quedar al margen de la agenda sindical. Por otro lado, esta inserción es una cuestión de relevancia particular desde un punto de vista estrictamente económico.

En el curso de nuestra exposición hemos mostrado ejemplos fehacientes de cómo es posible superar esta asignatura en los países de América Latina. Hemos visto también cómo la asociación activa de los sindicatos con las organizaciones de las propias personas con discapacidad redunda en una fortaleza mayor para ambas partes. Ciertamente es que todavía se trata de los esfuerzos iniciales de una gran tarea, pero no olvidemos el viejo proverbio chino: «Un viaje de mil leguas comienza siempre con un paso».

Notas

¹ «Panorama Laboral '97. América Latina y el Caribe», *OIT Informa*, núm.4, Lima, 1997.

² Reguera, L. 1995. «Achange in outlook: From work to school», *Prospects*, UNESCO, vol. XXV, núm.2, Paris.

³ «Antecedentes sobre la inserción laboral de las personas con discapacidad en Chile», *Documentos Sociales*, núm.54, MIDEPLAN, Santiago de Chile, 1996.

⁴ Consúltense Bronstein, A. 1997. «Reforma laboral en América Latina: entre garantismo y flexibilidad», *Revista Internacional del Trabajo* vol.136, núm.1, Ginebra; y Vega, M. L. 1994: «La igualdad de oportunidades y trato de los trabajadores discapacitados en América Latina», *Asesoría Laboral*, añoIV, núm.48, Lima.

⁵ Chile: Ley de Integración Social de las personas con discapacidad, núm. 19284, 1994; Colombia: Ley por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones, 1996; Costa Rica: Ley núm. 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, 1996; Ecuador: Ley de Discapacidades, núm.180, 1992.

⁶ Rosal, M. H. 1998. «La Formación Profesional y las Personas con Discapacidad». Ponencia presentada en la Reunión nacional de consulta para la formulación de un programa de acción sobre la integración socioeconómica de las personas con discapacidad en Panamá. Ciudad de Panamá, julio.

⁷ Proyecto titulado «Apoyo a la integración normalizada de las personas con discapacidad en las instituciones de formación profesional en América Latina» (RLA/94/M05/SPA), realizado en Bolivia, Brasil, Colombia, México y Uruguay, y financiado por el Gobierno de España a través del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). Este proyecto tiene su sede en el Cinterfor (Montevideo).

⁸ «Las políticas de integración laboral de las personas con discapacidad a debate. Reunión técnica sobre la aplicación del Convenio núm.159 de la OIT en América Latina.» OIT, Santa Fe de Bogotá, 1993, págs. 203 y 204.

⁹ «Integración de las personas con discapacidad en las instituciones de formación profesional de América Latina», *Informes*, núm.148, Cinterfor, 1992, pág. 142.

¹⁰ Proyecto titulado «Apoyo a la inserción laboral y al desarrollo de actividades generadoras de ingreso de las personas con discapacidades» (RLA/89/M06/SPA) para América Central y Panamá, realizado por la OIT entre 1991 y 1995 con financiación del Gobierno de España a través del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO).

¹¹ Proyecto titulado «Apoyo a los programas de inserción laboral de personas con discapacidad» (CHI/92/M03/SPA), realizado por la OIT en colaboración con el Ministerio

de Planificación y de Cooperación entre 1995 y 1998, y financiado por el Gobierno de España a través del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO).

¹² Seminario-taller sobre *La participación de los sindicatos en la inserción laboral de las personas con discapacidad*, Documento final. Proyecto RLA/89/M06/SPA, San Salvador, 1993.

¹³ Información facilitada por Clara Franco de Machado, coordinadora del proyecto RLA/94/M05/SPA (véase la nota7).

¹⁴ *La Acción Sindical y los Trabajadores con Discapacidad*, editado por el proyecto «Apoyo a los Programas de Inserción Laboral de las Personas con Discapacidad» bajo la coordinación de Ruth Pinto, Santiago, 1996.

¹⁵ Este apartado se ha redactado siguiendo la información facilitada por Ernesto Murro, Director (Representación de los trabajadores) del Banco de Previsión Social del Uruguay y miembro de la COMINT, en la que integra el Secretariado formando parte de los representantes titulares de los trabajadores en organismos oficiales y, en menor medida, la información del Boletín *Noticias buenas y de las otras*, núm. 20, Montevideo, julio de 1997. Murro fue también el responsable de exponer la experiencia en los talleres realizados en el marco del proyecto RLA/94/M05/SPA en Bolivia, Colombia y México.

¹⁶ Sepúlveda, J. M. y Vega, M. L. 1997. *Las relaciones laborales: Un desafío para el sindicato*, OIT, Lima.

¹⁷ Morgado, E. 1996. «La concertación social en Iberoamérica», *CIVITAS*, Revista española de derecho del trabajo, núm.76, Madrid, marzo-abril.

¹⁸ Rueda, M., Sepúlveda, J. M., y Vega, M. L. «Estudio comparado sobre negociación colectiva en los países andinos», OIT, Ginebra (en curso de preparación).

¹⁹ Visier, L. 1998. *Les relations de travail en milieu protégé*, OIT, Ginebra, págs. 22 y 23.

Europa central y oriental: la mayor parte de los países han creado lugares de trabajo y empleos protegidos para los trabajadores gravemente discapacitados

En 1993, con ocasión de una reunión oficiosa de expertos celebrada en Budapest, el equipo multidisciplinario de la OIT para Europa central y oriental inició, para ciertos países de esta región, un estudio sobre la situación de los trabajadores discapacitados en relación con el mercado de trabajo. Este estudio, realizado en 1993-1994, examinó las políticas y enfoques empleados. El resultado del análisis de la situación prevalente hasta 1989 indica que ésta puede considerarse hoy excesivamente artificial y proteccionista. El estudio mismo se realizó en un marco de transición histórica, en donde programas sociales globales financiados exclusivamente por el Estado deben dar paso a nuevas soluciones si no se desea que las personas discapacitadas sean las víctimas de esta transición de sus países a la economía de mercado. Con anterioridad a 1989, los discapacitados obtenían un empleo como ayuda, pero no los medios para utilizar y desarrollar sus capacidades. Las informaciones que figuran a continuación proceden del estudio ya citado.

Desde 1989, se hizo necesario, al igual que para otros grupos sociales, revisar las políticas relativas a las personas discapacitadas, reformulándolas con el fin de combatir la injusticia social general y de establecer los fundamentos de una reconstrucción duradera y de una sociedad estable. El estudio de que se trata tenía como intención expresa ayudar a los responsables políticos de Europa central y oriental a encontrar los medios de conciliar las exigencias de la economía de mercado con las costumbres sociales y culturales de los países respectivos, ya que el paso a una economía de mercado ha erosionado la protección que acordaba el sistema preexistente, debiendo éste ser sustituido por políticas progresistas y eficaces que permitan que los discapacitados consigan la autosuficiencia gracias a un empleo.

Protección de las condiciones de trabajo

La promoción de la seguridad en las condiciones de trabajo no ha sido la prioridad en los procesos de reforma introducidos en Europa central y oriental, habiéndose podido comprobar el abandono de los reglamentos en materia de seguridad y salud, así como la reducción de las inversiones en los equipos de seguridad, en los equipos para combatir la contaminación y otros mecanismos destinados a proteger el medio de trabajo.

Sin embargo, toda política que tenga por objeto la prevención de la discapacidad requiere que se garantice la salud y la seguridad en el lugar de trabajo. La carrera por la productividad y por los beneficios a corto

plazo puede conducir a las empresas a considerar la acción de los comités de seguridad y la aplicación estricta de todos los reglamentos en la materia como arcaicos y contrarios a sus intereses. No obstante, a medio y largo plazo, el costo humano y económico debido a la pérdida de tiempo y de producción causada por las enfermedades y por las discapacidades definitivas se revelará mucho más elevado.

Formación y carrera

Contrariamente a una idea muy extendida, los trabajadores discapacitados son en general capaces de participar en los programas de formación destinados a los trabajadores no discapacitados. A veces son necesarias algunas modificaciones menores de estos programas pero, en principio, el responsable de la formación puede introducirlas con buen sentido.

Protección de salarios e ingresos

Uno de los mayores retos con que se enfrenta nuestra sociedad consiste en proporcionar a todos sus miembros una seguridad duradera en materia de ingresos y hacerlo así de manera equitativa. A este respecto, los discapacitados tienen las mismas necesidades que las demás personas, pudiendo tener también necesidades *suplementarias* debido a los costos adicionales que implica su modo de vida y la necesaria compensación por los riesgos económicos que deben asumir. Los mecanismos sociales que tienen por objeto preservar la seguridad de los ingresos de los discapacitados consisten en medidas de protección de los

ingresos y en prestaciones sociales destinadas a paliar los inconvenientes causados por la discapacidad en la vida cotidiana.

Actualmente, en Europa central y oriental, la inseguridad de los ingresos de las personas discapacitadas plantea un grave problema que se asocia a los cinco hechos que se describen a continuación:

- los discapacitados pueden tener dificultades para hacerse atribuir las prestaciones sociales accesibles a los demás miembros de la sociedad debido a que los sistemas de seguridad social han quedado actualmente a la zaga de la evolución del mercado del trabajo, en particular con motivo de la aparición del desempleo que aumenta las necesidades del conjunto de la población en materia de ayuda financiera;
- los discapacitados pueden tener necesidad de ingresos adicionales (para recibir cuidados médicos, adquirir el equipo necesario, etc.), y muchas de estas necesidades no están todavía satisfechas;
- estas personas pueden ser objeto de discriminaciones en materia de salarios y prestaciones suplementarias ligadas al empleo;
- sus ingresos pueden ser menos elevados; y
- su productividad puede ser relativamente inferior, lo que puede repercutir en sus ingresos.

Subsidios de desempleo

Los subsidios de los discapacitados que están buscando un empleo deberían respetar el principio fundamental según el cual estos subsidios, así como las condiciones para percibirlos, deberían ser equivalentes a los de las demás personas que buscan trabajo. Esto tiene como resultado que las personas discapacitadas deberían percibir subsidios adicionales para compensar el costo que acarrea la búsqueda de un empleo.

En ciertos países de Europa central y oriental existe la tendencia muy preocupante que consiste en privar a las personas discapacitadas del derecho a los subsidios de desempleo, basándose en que estas personas pueden percibir subsidios o pensiones ligadas a su condición de discapacitados. Cabe señalar aquí una confusión entre dos funciones diferentes de los servicios sociales. Los subsidios de desempleo deberían considerarse separadamente de las pensiones de invalidez, aun cuando sean abonados al mismo tiempo y por los mismos servicios u oficinas.

Empleo protegido: ¿finalidad o medio?

En la mayor parte de los países se han previsto lugares de trabajo y empleos protegidos para los trabajadores gravemente discapacitados. Se plantea la cuestión de saber si las formas de trabajo protegido deberían tener un carácter provisional, es decir, tener como objetivo principal aclimatar a los trabajadores discapacitados al mundo del trabajo, o bien un carácter definitivo, vale decir, proporcionar una actividad a las personas que no pueden integrarse en el mercado de trabajo ordinario. Actualmente existe un acuerdo en el sentido de que tales medidas son apenas posibles y deseables. La Recomendación sobre la adaptación y readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99) de la OIT dedica sus párrafos 32 a 35 al trabajo protegido. En dichos párrafos se recomienda que las autoridades competentes deberían adoptar medidas que permitan formar y emplear a las personas discapacitadas que no puedan ocupar un empleo ordinario. En esta misma recomendación se precisa que entre estos medios debería figurar la creación de talleres protegidos y la aplicación de medidas especiales para los inválidos que no puedan trasladarse regularmente hasta su lugar de trabajo.

En Europa central y oriental el trabajo protegido para las personas discapacitadas ha sido una forma de empleo muy extendida y su funcionamiento se ha codificado en leyes y reglamentos especiales que prevén el trabajo protegido en empresas ordinarias, en donde la mayor parte de las tareas son desempeñadas por trabajadores discapacitados. En la mayoría de los casos, estos talleres y empresas se han creado y son administrados por organizaciones de personas discapacitadas y están financiados total o parcialmente por el Estado.

En los países de Europa central y oriental no es frecuente emplear la expresión «trabajo protegido». Bajo el antiguo régimen, se trataba de empresas estatales, de cooperativas y de fábricas administradas por organizaciones de discapacitados a cuenta del Estado. En un marco económico en el que prácticamente todas las empresas estaban protegidas de los mecanismos del mercado, la distinción entre empresas protegidas y empresas ordinarias era sobre todo una cuestión teórica. La principal característica distintiva de las empresas que empleaban cierto número de trabajadores discapacitados era su derecho a determinadas exoneraciones fiscales, que obedecía al principio de compensar desventajas. Con el paso a la economía de mercado, aparece por primera vez

la necesidad de definir lo que es una «empresa protegida». La expansión del desempleo en el mercado de trabajo ordinario así como la disminución de las pensiones confieren a las empresas que emplean discapacitados una función paliativa que conviene preservar durante esta difícil transición económica.

Papel de las organizaciones sindicales

Con anterioridad a los cambios de régimen acontecidos en 1989 en los países de Europa central y oriental, los sindicatos formaban parte de los órganos de poder, por lo que debían apoyar y complementar el control político que se ejercía sobre la producción y la mano de obra. Las relaciones laborales eran también un mecanismo por el que se justificaban las políticas elaboradas por el partido comunista. En el interior de cada empresa, la dirección de ésta, el comité del partido y el comité sindical eran los tres componentes de un poder unificado, cada uno en contacto con la instancia nacional correspondiente: respectivamente, el ministerio competente, el partido y el sindicato de la rama. En caso de litigio, en última instancia decidía el partido. La adopción de políticas de empleo para los discapacitados se hallaba pues centralizada y su aplicación estaba a cargo de los representantes regionales y locales de las organizaciones nacionales. La desaparición de la influencia oficial del partido en el seno de la empresa ha acarreado una reducción de la estructura de toma de decisiones y es mucho más difícil utilizar a los representantes de las organizaciones nacionales para hacer efectiva una política, particularmente en el caso de los representantes sindicales. Los sindicatos necesitan recuperar credibilidad como representantes de los intereses de los trabajadores, los cuales, en lo sucesivo, pagan cotizaciones y eligen a sus dirigentes. Se trata de una transformación fundamental de las relaciones laborales que tardará varios años en completarse. Es necesario comprender que la ayuda de los sindicatos a las personas discapacitadas se ve afectada por las consecuencias de estas transformaciones y no se les puede hacer responsables de la aplicación de las políticas relativas al personal.

En el ámbito nacional, los sindicatos, reconocidos como «herederos» de los sindicatos del antiguo régimen, se han transformado en organismos que representan los intereses de los trabajadores cuando se discuten las nuevas políticas y medidas económicas y sociales, como asimismo cuando se llevan a cabo negociaciones colectivas. La amplitud y velocidad de estas transformaciones difieren considerable-

mente de un país a otro. Las mencionadas organizaciones sindicales han conseguido mantener un nivel de efectivos que, en promedio, es mucho mayor que el de los sindicatos de Europa occidental. Si bien los sindicatos continúan proporcionando determinadas prestaciones sociales, como la atribución de plazas en los institutos de readaptación, es una práctica cada vez menos frecuente o que incluso tiende a desaparecer.

Los sindicatos reformados o en curso de reforma están organizados por ramas en federaciones nacionales, las cuales a su vez constituyen confederaciones nacionales. La regla general es que a estas confederaciones no incumbe ninguna responsabilidad respecto de las políticas de empleo y medidas de ayuda social en favor de las personas discapacitadas. Sin embargo, ciertos sindicatos ayudan a las personas discapacitadas, pero más bien bajo una óptica de protección social que en términos de promoción del empleo. A partir de 1989 se crearon nuevos movimientos sindicales, con frecuencia como órganos «alternativos» a los sindicatos «en curso de reforma». Salvo dos excepciones importantes, estos nuevos sindicatos no han logrado todavía constituirse una base numerosa en los países considerados. No obstante, su influencia es importante en el proceso de mutaciones políticas y sociales ya que aportan nuevas ideas al debate político e incitan a las organizaciones más antiguas a introducir las oportunas reformas.

En relación con el mercado de trabajo, debería considerarse que las cuestiones relativas a la discapacidad están vinculadas a la igualdad de derechos y a la solidaridad. En el mundo entero, las personas discapacitadas adquieren cada vez mayor importancia en la acción política. Estas personas se hacen cada vez más activas en tanto que productores, contribuyentes y consumidores; y tienen derecho a esperar bienes y servicios de la misma calidad que los que recibe el resto de la sociedad. A medida que mejora la situación de las personas discapacitadas en la sociedad y que cambia la percepción que tienen de sí mismas, resulta indispensable que las informaciones que les conciernen tengan en cuenta esta evolución.

Información

La necesidad de esta información nos remite a la concepción y elaboración de la misma. En particular, las relaciones entre la discapacidad y el empleo plantean una serie de necesidades en materia de información de las cuales se proporcionan a continuación algunos ejemplos.

Las personas discapacitadas y sus familias deben estar informadas sobre:

- el acceso a la formación profesional tanto en un medio protegido como en el medio ordinario;
- la readaptación profesional y los servicios de colocación selectivos;
- las ofertas de empleo;
- la formación y los empleos protegidos;
- la legislación relativa a las cuotas, a los empleos reservados y a las medidas antidiscriminatorias, si existen;
- el derecho a las prestaciones;
- las ayudas especiales en el empleo; y
- las eventuales reducciones en el precio de los transportes.

Los sindicatos y los empleadores deben ser informados sobre:

- las posibilidades de colocación de los discapacitados que buscan trabajo, los servicios de colocación selectiva, y los consejos y ayudas que estos servicios pueden proponer;
- las repercusiones de los distintos tipos de discapacidad sobre el rendimiento de los trabajadores y la manera de adaptarse mejor a estas situaciones;
- la legislación relativa a las cuotas y medidas antidiscriminatorias, si existen;
- las exoneraciones fiscales ligadas a la formación y al empleo de discapacitados, así como las subvenciones que ayudan a financiar la adaptación de los lugares de trabajo, si existen;
- las políticas positivas para facilitar el empleo de estas personas y para elaborar repertorios de prácticas apropiadas en este campo;
- los métodos de trabajo alternativos y flexibles que existen, con el objeto de facilitar el empleo de los discapacitados;

- los métodos de readaptación en el lugar de trabajo y los medios para mantener el empleo de los trabajadores de una empresa que hayan adquirido una discapacidad;
- las estrategias de lucha contra la discriminación en el lugar de trabajo; y
- el respeto y la aplicación de las normas en materia de seguridad y salud.

El público en general debe ser informado sobre:

- la verdadera importancia de los problemas de la discapacidad en el seno de la sociedad, así como el papel de la formación, la orientación y la readaptación profesionales, para reducir los efectos negativos de la discapacidad en relación con el empleo;
- las políticas y servicios que proponga el Estado para integrar a los discapacitados en las fuerzas vivas de la nación; y
- las políticas y servicios que proponga el Estado para los discapacitados que no puedan ejercer un empleo ordinario a tiempo completo.

Los participantes en la Conferencia Internacional sobre Políticas de Mercado Laborales para las personas con discapacidad, organizada conjuntamente por la OIT y el Gobierno de Polonia con el apoyo del Ministerio de Trabajo de Alemania, celebrada en Poznan entre el 22 y el 24 de febrero de 1994, adoptó la Declaración de Poznan, en la que hacen un llamamiento a todas las ramas gubernamentales y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores para que incrementen sus esfuerzos para garantizar a las personas con discapacidad el apoyo que requieren para ejercer sus derechos a la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo, y para que en consecuencia aseguren el pleno respeto de su dignidad como ciudadanos y como trabajadores.

La Confederación Europea de Sindicatos (CES): política y acción en favor de las personas discapacitadas

Anna Ricciardi

Experta

Confederación Europea de Sindicatos

La CES, convencida del papel esencial que puede desempeñar el movimiento sindical en favor de la inserción total de las personas discapacitadas, ha elaborado en estos últimos años una estrategia de acción en este campo. En el centro de esta política figura el principio fundamental según el cual los discapacitados poseen el mismo valor que los no discapacitados y que la dignidad, la formación y el empleo son los tres pilares alrededor de los cuales ha elaborado su política para la promoción de la igualdad entre los trabajadores discapacitados y los trabajadores no discapacitados.

La CES: sindicato unitario, actor e interlocutor social europeo

La CES fue creada como respuesta a la exigencia del movimiento sindical de agruparse para defender los intereses de los trabajadores en Europa y de integrarse en un proyecto europeo, en un espacio de paz, de progreso económico y social y de solidaridad. La CES, haciendo suya la noción de participación sindical en la edificación europea, muestra al mundo político comunitario la voluntad sindical de participar activamente en el proceso de construcción europea¹.

Si bien en un principio la intervención de los sindicatos y de los participantes sociales tenía un carácter puramente consultivo, por ejemplo en el Comité Económico y Social, a partir del Acta Unica Europea (AUE) de 1986, del Tratado de Maastricht de 1991 y del Tratado de Amsterdam de 1996, la CES ha participado cada vez más activamente en el proceso de integración europea y actualmente cumple una función en el proceso de incorporación de nuevos miembros. La estrategia de la CES consiste en aceptar la adhesión de las federaciones sindicales antes de que el país respectivo adquiriera la calidad de miembro de la Unión Europea (UE), y en poner de relieve los principios sindicales en las relaciones entre la UE y los Estados de Europa central y oriental.

La CES reivindica su función como actor colectivo, en el ámbito europeo, con capacidad de negociación transnacional con los empleadores. Su objetivo no consiste en sustituir los sistemas nacionales de negociación colectiva,

sino en completarlos mediante negociaciones transnacionales y europeas con el fin de defender mejor los intereses de los trabajadores.

La CES está cada vez más implicada en el proceso de integración europea y ha llegado a ser un interlocutor indispensable de las instituciones de la UE. La Comisión Europea consulta a los participantes sociales europeos en el campo de la política social. Estos últimos pueden iniciar un proceso de negociación sobre el contenido de la propuesta de que se trate y pedir que el acuerdo eventual a que se llegue reciba un valor jurídico comunitario.

Adopción y desarrollo de una política sindical: su evolución

La adopción por la CES de una política a favor de las personas discapacitadas se ha desarrollado en tres etapas. Primeramente fue necesario que el movimiento sindical tuviera conciencia de la importancia de su cometido en favor de la inserción profesional de las personas discapacitadas, tanto en el plano nacional como europeo. Una vez reconocido este cometido, la CES presentó sus reivindicaciones en un plan de acción para este grupo de personas. Para concretar esta estrategia decidió cooperar, por una parte, con los empleadores y, por la otra, con las ONG que representan a las personas discapacitadas, ya que la CES está convencida de que la negociación social es el único medio para realizar el objetivo de la plena igualdad entre las personas discapacitadas y no discapacitadas.

Los tres niveles de la acción futura

Este proceso se inicia en 1993 cuando los resultados de una encuesta realizada entre todos sus afiliados sobre las medidas a tomar en favor de los discapacitados condujeron a la CES a interrogarse, por primera vez, sobre su propio papel en la promoción de la inserción profesional de estas personas. Dicha encuesta había puesto de relieve la necesidad de integrar y de coordinar el papel del sindicato en el marco de la política nacional en favor de los discapacitados. Sobre la base de estos resultados, la CES inició una reflexión sobre su política europea en favor de los discapacitados, verdadera toma de conciencia que permitió llegar a la siguiente conclusión: «El trabajo es un factor de independencia económica, pero también es la clave para acceder a la autonomía en la vida. No hay que separar los problemas internos y los problemas externos a la empresa. Esa relación interna-externa, es decir, esta relación entre el lugar de trabajo y la sociedad, convierte al movimiento sindical en un elemento esencial de la inserción de las personas discapacitadas. Por otra parte, este enfoque global aporta una nueva dimensión al sindicalismo»². Esta declaración se traduce en una toma de conciencia del papel de los sindicatos en la política, tanto europea como nacional, a favor de esta categoría de personas, poniendo de relieve tres niveles de la acción futura: el institucional, el de la negociación colectiva y el cultural.

Principios fundamentales

Una vez «afirmado» su papel en la escena política, la CES procedió a definir sus reivindicaciones en favor de las personas discapacitadas. En 1995 adoptó la Declaración de apoyo de los sindicatos europeos en favor de los discapacitados. Este documento³ es importante por dos razones. En primer lugar, la CES establece los principios fundamentales de su política en materia de empleo de las personas discapacitadas, en particular: 1) el apoyo de los derechos individuales de estas personas; 2) la oposición a toda discriminación de las personas discapacitadas, y 3) la reivindicación de la igualdad de derechos en materia de formación y de empleo, así como el derecho a la dignidad. En segundo lugar, y por primera vez, la CES formula sus reivindicaciones en favor de las personas discapacitadas.

Concertación con los empleadores

Una vez elaborado su programa de acción, la CES realizó una labor de reflexión sobre la aplicación concreta de su plan para la promoción de los derechos de los discapacitados. Convencida de que la negociación social es un mecanismo importantísimo para aplicar la política de promoción del empleo de este grupo de personas, la CES ha manifestado repetidamente su voluntad de asegurar la concertación con los empleadores en estas materias. Recién en 1997, y en el marco del Comité de Diálogo Social Europeo, se constituyó un grupo de trabajo en favor de los discapacitados, ya que con anterioridad la CES tuvo que hacer frente a la resistencia de la patronal europea, la cual se muestra «firmemente convencida de que las medidas más apropiadas y eficaces pueden tomarse a nivel nacional»⁴.

Presentación y evaluación de experiencias recientes

En 1997 las actividades principales de la CES en favor de las personas discapacitadas fueron la organización de la Conferencia de Roma sobre el tema «por una igualdad de derechos en materia de formación y empleo y por la dignidad de los trabajadores y trabajadoras discapacitados», así como la redacción de un Repertorio de prácticas apropiadas en materia de inserción profesional de las personas discapacitadas.

La Conferencia de Roma: la negociación entre los participantes sociales como estrategia en favor de las personas discapacitadas

Esta Conferencia, que tuvo lugar en Roma el 16 y el 17 de abril de 1998, constituye la continuación lógica de los seminarios que realizó la CES en el pasado sobre esta cuestión. Después de definir el papel del sindicalismo europeo y nacional así como su política a favor de los discapacitados, la CES se concentró en la estrategia que debería adoptar para dar curso a sus reivindicaciones. Durante la citada Conferencia, se inició un debate sobre la preparación de una plataforma sindical sobre el empleo y la formación profesional de los discapacitados, con miras a realizar una labor común con los empleadores en el marco del ya citado Diálogo Social Europeo.

Igualdad de trato

En dos jornadas de trabajo con las federaciones nacionales, las instituciones europeas, las asociaciones de personas discapacitadas, y los empleadores se subrayó la importancia de la negociación entre los partícipes sociales para la elaboración de una política relativa a la igualdad de trato en materia de condiciones de empleo, a la igualdad de acceso a la formación y al acondicionamiento de los lugares de trabajo. Para conseguir un enfoque global del problema de la discapacidad para el trabajo y de las soluciones que convendría aportar, es menester superar la noción de Estado-Providencia, que tiene una connotación pasiva, para pasar a la noción de Estado-Solidario donde las personas discapacitadas se consideran como personas cabales, con todos los derechos y obligaciones que tienen los demás miembros de la sociedad. Los sindicatos, en colaboración con los empleadores y con la sociedad civil, tanto en el ámbito nacional como europeo, deben trabajar para conseguir que la discapacidad deje de ser causa de exclusión en la sociedad y en el mercado de trabajo.

Repertorio de prácticas apropiadas: un primer ejemplo de negociación europea entre los partícipes sociales en favor de las personas discapacitadas

En el marco del mencionado Diálogo Social, los partícipes sociales decidieron constituir a partir del mes de julio de 1997 un grupo de trabajo restringido, compuesto de seis o siete personas de cada parte, con el cometido de redactar un compendio de prácticas apropiadas en materia de inserción social de los discapacitados. Este repertorio, que constituye el comienzo de la negociación social sobre las personas discapacitadas en el plano europeo, expresa la toma de conciencia de los partícipes sociales en favor de un diálogo institucional europeo sobre la igualdad de oportunidades para los discapacitados. Este compromiso está en perfecta armonía con la estrategia en pro del empleo adoptada por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en noviembre de 1997 en Luxemburgo.

La difusión de los ejemplos

El objetivo de la publicación de dicho Repertorio consiste en difundir ejemplos de iniciativas positivas, resultantes de una negociación, tomadas en el lugar de trabajo, con el fin de promover una dinámica en este campo,

a nivel nacional y europeo. Con este fin se ha prestado especial atención a las acciones que han tenido como resultado la inserción o la reinserción de las personas discapacitadas en el medio ordinario (no protegido) de trabajo.

Una mayor cohesión social

Los casos señalados en el Repertorio muestran que la inserción profesional es una realidad que lejos de constituir un costo excesivo puede convertirse en un valor positivo para la empresa y la sociedad. En primer lugar, puede constituir un enriquecimiento para la empresa ya que las medidas de inserción y reinserción han hecho posible que los trabajadores discapacitados correspondan en mayor medida a sus tareas y funciones. Enriquecimiento también en el plano social ya que el trabajo ha permitido que los discapacitados tengan un lugar en la sociedad en condiciones de igualdad con las demás personas. En general, este enriquecimiento personal ha contribuido, además, a una mayor cohesión social.

La CES y las organizaciones patronales europeas han sacado también enseñanzas muy importantes. La colaboración entre los empleadores y los sindicatos, en el ámbito local y de empresa, ha generado una dinámica positiva que puede también conseguirse en el ámbito europeo. En los casos que se exponen a continuación se indican las líneas directivas de una estrategia en este campo: la colaboración entre los actores sociales a nivel nacional se ha mostrado capaz de producir resultados convincentes, y esto aún en mayor medida si se cuenta también con la participación de la sociedad civil.

Repertorio de prácticas apropiadas: un estudio de varios casos nacionales

La acción conjunta entre la CES, la Unión de Confederaciones de Industriales y Empleadores de Europa (UNICE) y el Centro Europeo de Empresas con Participación Pública (CEEP) ha permitido obtener un número muy elevado de ejemplos de prácticas apropiadas en este campo, entre los cuales hemos retenido cuatro: dos corresponden a Irlanda y Francia y otros dos a Italia. Las medidas tomadas en Irlanda son de especial interés porque prevén varias actividades, entre ellas la formación de sindicalistas en materia de igualdad de oportunidades entre discapacitados y no discapacitados. El caso francés se expone porque se refiere al desarrollo de la carrera de un trabajador discapacitado. Por último, los casos relativos a Italia

son el resultado de un acuerdo entre los participantes sociales y ponen de relieve la colaboración entre sindicatos, empleadores, instituciones y asociaciones locales.

Irlanda: el proyecto ITUT Horizon

Un sindicato irlandés, el SIPTU (Services Industrial Professional and Technical Unions), por conducto del ITUT (Irish Trade Union Trust), fundación creada por dicho sindicato, promovió, con el apoyo de la Comisión Europea, el proyecto ITUT Horizon, que tenía por objeto aumentar las oportunidades de trabajo de las personas discapacitadas valiéndose de la intervención de las estructuras sindicales. En dicho proyecto, que se inició en 1996, se prevén varias iniciativas: la organización de un ciclo de seminarios de formación y de sensibilización, destinado a los responsables sindicales y a los empleadores, que persigue eliminar los «mitos» que rodean a los problemas ligados a la invalidez. Posteriormente, se inició un proyecto piloto para desarrollar la colaboración entre los sindicatos y las empresas. Desde esta perspectiva, el proyecto ha permitido establecer diferentes líneas de acción destinadas a desarrollar programas comunes en favor de la inserción y de la reintegración profesional de las personas discapacitadas. Por último, se ha elaborado un programa de formación para las personas con discapacidades físicas destinado a promover el trabajo independiente como oportunidad real de trabajo para los discapacitados.

Formación y sensibilización

En el marco de este proyecto se han organizado cursos para personas discapacitadas para mejorar sus capacidades empresariales. Estos cursos han conducido a la creación de cinco pequeñas actividades económicas que han emprendido personas discapacitadas. También se ha redactado una guía de sensibilización y comprensión de los problemas de estas personas destinada a los sindicatos.

El interés de estos resultados radica en el hecho de que ponen de relieve el papel central de los sindicatos como agentes de promoción de la igualdad de oportunidades en el lugar de trabajo y en la sociedad en general. El proyecto irlandés, valiéndose de acciones concretas, muestra las diferentes posibilidades de programar, organizar e iniciar acciones en favor de las personas discapacitadas que se presentan a los sindicatos.

Francia: el Banco Popular Val de France

Este banco forma parte del Grupo de Bancos Populares que, en 1992, firmó un acuerdo intersindical nacional para la rama, que fue renovado en 1995, y que prevé varias acciones entre las que figura el mantenimiento de un porcentaje de trabajadores discapacitados, la contratación por una duración indeterminada de personas discapacitadas, la sensibilización del personal, el acondicionamiento de los locales de trabajo, la formación profesional, la acogida de estas personas por un cierto período, el trabajo temporero, la adaptación a las mutaciones tecnológicas y las medidas de reconversión.

Posibilidad de promoción

En cumplimiento de este acuerdo se tomaron medidas de desarrollo de carrera en favor de un trabajador con problemas de la vista, ya empleado en el banco como recepcionista. En ese caso el propio trabajador había propuesto su promoción, entre un conjunto de medidas de adaptación que había elaborado con un estudiante durante un programa de formación profesional de tres meses. Este proyecto se sometió posteriormente a la Cámara Sindical de París y el interesado empezó a trabajar en los servicios bancarios a distancia. En esta unidad de «reconversión», el trabajador discapacitado está en contacto directo con los clientes, da curso a sus pedidos y vende las prestaciones del banco.

Interés de este acuerdo

Este ejemplo francés figura entre los de mayor interés entre los propuestos en el Repertorio. En primer lugar porque es el resultado de una sinergia entre los sindicatos, la dirección del banco y el propio trabajador y, en segundo lugar, porque demuestra la validez de un acuerdo en esta rama económica como elemento propulsor de la acción en este campo. En la práctica, a lo largo de los años este acuerdo ha tenido resultados importantes: en 1996 se firmaron 17 contratos; 35 bancos de este grupo han mantenido el porcentaje de trabajadores discapacitados que se integraron el 31 de enero de 1994, y 136 colaboradores discapacitados se han beneficiado de programas de formación.

Italia: medidas de inserción profesional en dos empresas

Estos dos casos presentan características similares pues en ambos se trata de una empresa de dimensión media. Una de ellas, el Consorzio Desio, es una industria maderera; la otra, A.Co.Se.R, del sector de los servicios. Las medidas elaboradas son el resultado de un acuerdo entre los partícipes sociales con el fin de promover la inserción profesional de las personas discapacitadas. En ambos casos se prevé el mismo procedimiento de contratación con la participación de las asociaciones e instituciones locales.

Contratos de trabajo de duración indeterminada

Se firmó un acuerdo entre los sindicatos y la empresa que prevé la contratación de personas discapacitadas (tres en el primer caso y cinco en el segundo) que fueron contratadas después de un período de formación en la empresa. Después de dicho período un Comité evaluó favorablemente la experiencia adquirida por estos trabajadores y, como resultado, se firmaron contratos de trabajo de duración indeterminada.

Movilización de todos los partícipes

Estos casos italianos son también de especial interés debido a la presencia de otros partícipes y a que las medidas de inserción fueron apoyadas por las instituciones locales. Concretamente, las instituciones regionales subvencionaron los proyectos, los servicios municipales de formación profesional proporcionaron asistencia, y los servicios sociales efectuaron el seguimiento de los discapacitados durante el período de formación mediante la presencia de personal médico.

Estas dos actividades son importantes porque resultan de medidas tomadas por los distintos partícipes en colaboración y porque los discapacitados fueron contratados en aplicación de un acuerdo negociado y firmado por los sindicatos y los empleadores. Además, demuestran el papel positivo que, en favor de las personas discapacitadas, pueden desempeñar asociaciones como las instituciones de formación, los servicios sociales y las entidades locales.

Eslabón esencial: el sindicato

Las actividades anteriormente expuestas, que no son sino cuatro ejemplos del conjunto de medidas que figuran en el Repertorio, pre-

sentan dos características importantes: en primer lugar, muestran el enfoque global aplicado por el movimiento sindical europeo y nacional para abordar la cuestión de la discapacidad y las soluciones que pueden aportarse; en segundo lugar, estas iniciativas forman parte de una dinámica y de una línea de acción que la CES tiene la intención de llevar a cabo en colaboración con otras instituciones.

Se parte de la convicción de que el trabajo es un factor de independencia económica y que constituye la clave para acceder a la integración social. Esta relación «trabajo-sociedad» implica que el sindicato constituye el elemento esencial para la integración de los discapacitados, y a este respecto la CES está convencida de la necesidad de emprender, a escala europea y nacional, una acción que se desarrolle a varios niveles: en el lugar de trabajo, en el diálogo con las demás instituciones y también a nivel cultural. La negociación colectiva es el elemento más importante de la acción sindical, tanto en el ámbito nacional como en el europeo, para asegurar la igualdad total de oportunidades entre todos los trabajadores, discapacitados y no discapacitados.

Control y seguimiento

El sindicato, junto con el empleador, debe ejercer un poder de control y de seguimiento de las políticas en favor de los discapacitados. A escala nacional los sindicatos colaboran en la elaboración de las políticas en favor de estas personas; a escala europea le corresponde a la CES expresar su opinión sobre los planes nacionales que presentan todos los años los países miembros de la UE con el fin de promover el empleo. La CES, en la Cumbre de Luxemburgo, presentó sus propuestas sobre una estrategia de empleo de las personas discapacitadas. En diciembre de 1998, en el marco de la Cumbre de Viena, la participación de la CES, y quizá la participación conjunta de los interlocutores sociales, permitirá evaluar el cumplimiento de los planes nacionales en favor del empleo y de la mejora de las líneas directrices que se prevean para 1999.

Lucha contra la exclusión: grados y ámbitos de acción

En el aspecto cultural, la solidaridad y la universalidad, que constituyen la razón de ser de los sindicatos, hacen de éstos interlocutores esenciales con una contribución que aportar a la lucha contra las discriminaciones y las exclu-

siones. Esta multiplicidad de grados y ámbitos de acción exige que los sindicatos se esfuercen por obtener la colaboración de otros participantes, en particular la de los empleadores y la de la sociedad civil en general. El objetivo de la igualdad completa sólo podrá alcanzarse si los sindicatos, los empleadores y las organizaciones no gubernamentales se apoyan mutuamente, cada uno en su respectiva esfera de competencia.

Declaración sobre una política común y difusión de prácticas apropiadas

Las iniciativas aquí expuestas forman parte de un proceso dinámico y constituyen el resultado de actividades anteriores, al tiempo que una premisa para las acciones futuras. A este respecto, en los dos seminarios y en la Conferencia de Roma ya citados, la CES se interrogó primeramente sobre su cometido en este campo, formulando luego sus reivindicaciones en favor de las personas discapacitadas, al tiempo que ha reflexionado sobre la mejor estrategia de acción. Como resultado de estas tres iniciativas, se redactó un Repertorio de prácticas apropiadas que constituye la primera acción conjunta de los participantes sociales europeos en favor de las personas discapacitadas, que se presentará oficialmente en la Cumbre de Viena en diciembre de 1998.

En lo que se refiere a sus actividades futuras, la CES, en colaboración con la CEEP y la UNICE, ha iniciado los trabajos con miras a elaborar una declaración de política común que daría un impulso importante a la aplicación del Repertorio así como a la difusión y desarrollo de prácticas apropiadas en favor de las personas discapacitadas.

Bibliografía

- OIT: *Readaptación profesional y empleo de las personas inválidas*, Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 86.^a reunión, 1998.
- CES: *Contribución a la audiencia organizada por el Grupo de trabajo sobre estrategias de empleo para las personas discapacitadas*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 5 de marzo de 1998.
- . *Empleo de las personas discapacitadas*, documento de trabajo, Conferencia sobre los sindicatos y los derechos de los discapacitados, Manchester, 10 y 11 de abril de 1995.
- . *Los sindicatos y los trabajadores discapacitados*, documento de trabajo, Conferencia sobre los sindicatos y los derechos de los discapacitados, Manchester, 10 y 11 de abril de 1995.
- Durmeir, S.; Grundheber-Pilgram, A.: «Manual de las Organizaciones en Europa», *Instituto Sindical Europeo (ISE)*, Bruselas, 1996.
- Gabaglio, E.: «La Europa social: un balance mitigado», *Les dossiers de l'Europe*, núm.79, julio de 1998.
- Langlois, P.: «Europa social y el principio de subsidiariedad», *Derecho Social*, núm.2, febrero, 1993.
- Lapeyre, J.: *Discurso de conclusión*, Conferencia sobre los participantes sociales y los derechos de las personas discapacitadas, Londres, 4 y 5 de noviembre, 1993.
- Lönnroth, J.: «La respuesta de la Unión Europea al reto del empleo», *Les dossiers de l'Europe*, núm.79, julio, 1998.
- Quentin, O.: «Balance y perspectivas del diálogo social en Europa», *Les dossiers de l'Europe*, núm.79, julio, 1998.

Notas

¹ En la actualidad la CES está integrada por 63 confederaciones nacionales que representan a 28 países de Europa occidental, central y oriental así como a 14 organizaciones sindicales sectoriales europeas. Estas últimas, conocidas como federaciones sindicales europeas, son miembros con plenos derechos y representan un total de 58 millones de trabajadores sindicados.

² J. Lapeyre: Discurso de conclusión, Conferencia sobre los participantes sociales y los derechos de las personas discapacitadas, Londres, 4 y 5 de noviembre de 1993.

³ La Declaración fue ratificada con ocasión del seminario sobre los sindicatos y los derechos de los discapacitados, celebrado en Manchester el 10 y 11 de abril de 1995, y adoptada por el Comité Ejecutivo de la CES durante la celebración del Día Mundial de las Personas Inválidas, el 2 de diciembre de 1995.

⁴ Contribución de UNICE a la audiencia organizada por el Grupo de trabajo sobre estrategias de empleo para las personas discapacitadas, Consejo de Europa, Estrasburgo, 5 de marzo de 1998.

La Internacional de Servicios Públicos se inspira en la necesidad de fomentar la diversidad en la sociedad y de oponerse a toda forma de discriminación

Ros Harvey

Funcionaria encargada de la igualdad de oportunidades
Internacional de Servicios Públicos

La Internacional de Servicios Públicos (ISP) es la secretaría sindical internacional que representa a los sindicatos del sector público de 137 países de todo el mundo. La ISP tiene 513 sindicatos afiliados que representan a 20 millones de miembros del sector público. Es un órgano autónomo que trabaja en asociación con federaciones que abarcan otros sectores de la fuerza laboral y con la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL). La ISP está reconocida por la Organización Internacional del Trabajo y como entidad consultiva por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas, y tiene la calidad de observador en otros de sus órganos, como la UNCTAD y la UNESCO.

La ISP participa firmemente en el fomento y la defensa de la igualdad de oportunidades de todos los trabajadores como parte de su defensa general de la justicia social y el reconocimiento del derecho de todas las personas a materializar plenamente sus posibilidades. Reconoce que la discriminación con que se enfrentan las personas discapacitadas puede estar muy enquistada en todo el mundo, pero las organizaciones sindicales tienen un claro papel y la responsabilidad de representar a todos los trabajadores y posibles trabajadores, lo que incluye a las personas discapacitadas.

A lo largo del tiempo la ISP ha adoptado políticas rigurosas con respecto a los derechos de las personas discapacitadas, en especial en relación con el trabajo. El artículo siguiente se desarrolla con arreglo al siguiente esquema:

- 1) esbozo de la postura y experiencia de la ISP en materia de política;
- 2) examen de las cuestiones fundamentales para las organizaciones afiliadas a la ISP con el fin de fomentar el derecho al empleo de las personas discapacitadas;
- 3) examen de algunos estudios de casos de organizaciones afiliadas a la ISP que han fomentado activamente los derechos de las personas discapacitadas; y
- 4) formulación de propuestas para la adopción de medidas en el futuro.

Políticas de la ISP relativas a los trabajadores discapacitados

Políticas

La ISP se ajusta a los dos siguientes documentos principales de política en lo que se refiere a las personas discapacitadas:

- Resolución núm. 28 del Congreso Mundial de la ISP sobre igualdad de oportunidades; y
- Programa de acción sobre la igualdad, refrendado en el Congreso Mundial de 1997 de la ISP.

Estos dos documentos normativos apoyan las políticas y programas activos de igualdad de oportunidades de los trabajadores discapacitados. Se inspiran en la necesidad de fomentar la aceptación de la diversidad en la sociedad y de oponerse a toda forma de discriminación. En estos documentos se reconoce que los sindicatos tienen que desempeñar una importante función para proporcionar una base segura y beneficiosa con miras al progreso económico y social.

La ISP también ha adoptado una política de participación en colaboración con las organizaciones no gubernamentales. En su actual programa de acción, la ISP se compromete explícitamente a «reforzar la labor en colaboración con organizaciones no gubernamentales, en especial en esferas en que esas organizaciones son más activas que los sindicatos». Las organizaciones afiliadas participan cada

vez más en medidas conjuntas con organizaciones no gubernamentales. Como ejemplo de los motivos que inspiran esta política cabe citar el siguiente comentario de la Confederación Alemana de Sindicatos (DGB):

«Afortunadamente, se han logrado muchos progresos en materia de autoorganización y autorrepresentación de las personas discapacitadas. Está en curso un amplio movimiento de autoayuda de las personas discapacitadas, que incluye a sus parientes y amigos. Existe un entendimiento bastante aceptable entre esas organizaciones y los sindicatos. Estos recuerdan que empezaron luchando para que las personas a las que se negaba la igualdad pudieran participar con justicia de los derechos y la riqueza. Por supuesto, simpatizan con la sindicación de las personas discapacitadas que inician una lucha parecida aproximadamente cien años después. Esta simpatía se expresa en reuniones comunes, declaraciones de protesta y manifestaciones.»

Esta actitud es característica de la labor de las organizaciones afiliadas a la ISP en lo que respecta a los derechos de las personas discapacitadas, y se examinará en las conclusiones de la encuesta y en el estudio de casos nacionales que figuran más adelante. La única excepción regional es la de Africa, donde los obstáculos no se deben a una falta de interés en cooperar con las organizaciones no gubernamentales sino a la falta de recursos.

Encuesta sobre igualdad de oportunidades entre las organizaciones afiliadas a la ISP

En 1996 la ISP publicó los resultados de una encuesta sobre las políticas y prácticas de sus organizaciones afiliadas en lo que respecta a la igualdad de oportunidades. El objetivo de la encuesta fue dar a conocer el panorama general de las actividades de las organizaciones afiliadas a la ISP encaminadas a fomentar la igualdad de oportunidades. La encuesta incluía cuestiones concretas sobre las medidas adoptadas por esas organizaciones en apoyo de las personas discapacitadas. No obstante, al interpretar los resultados es preciso actuar con prudencia ya que los que responden a la encuesta probablemente sean los mismos que participan activamente en las cuestiones relacionadas con la igualdad de oportunidades. A continuación figura un resumen de los resultados:

- un 35 por ciento de las organizaciones afiliadas a la ISP que responden dijeron contar con comisiones en las que se abordaban los

problemas que se presentan a las personas discapacitadas; dichas organizaciones se concentran en los países desarrollados.

- un 39 por ciento de las organizaciones afiliadas a la ISP señalaron que habían iniciado campañas para abordar la situación de las personas discapacitadas o que ya contaban con estructuras específicas a estos efectos.
- un 43 por ciento de las organizaciones afiliadas a la ISP que responden indicaron que proporcionaban formación en materia sindical a las personas discapacitadas.
- un 46 por ciento de los que responden expresaron que la discapacidad era una cuestión que debía ser tratada en el marco de la negociación colectiva o de la estrategia de negociación.

Máximas prioridades

En la encuesta también se observa que las organizaciones afiliadas más importantes son las que más probablemente participen en actividades sobre los derechos de las personas discapacitadas. Por consiguiente, frente al número de organizaciones afiliadas, el porcentaje de miembros de la ISP de los sindicatos que adoptan medidas para fomentar y defender los derechos de las personas discapacitadas es considerablemente superior a los arriba indicados.

El estudio de la ISP también pidió a las organizaciones afiliadas que informaran acerca de sus actividades en colaboración con organizaciones no gubernamentales en lo que respecta a la igualdad de oportunidades, incluidos los derechos de los trabajadores discapacitados. Del estudio se deduce que esas actividades conjuntas son habituales en el caso de las organizaciones afiliadas de Europa Occidental, Europa Oriental, Asia y el Pacífico y las Américas. En cambio, la gran mayoría de sindicatos de Africa no lleva a cabo proyectos conjuntos con organizaciones no gubernamentales o en colaboración con ellas. Las pocas que han intentado o estudiado la posibilidad de llevar a cabo una labor de este tipo declararon unánimemente que esos esfuerzos fueron vanos e improductivos por falta de medios, incluso cuando se trataba de crear embriones de asociaciones.

Las organizaciones afiliadas han realizado una labor sustancial en lo que se refiere a integrar a las personas discapacitadas en el mundo del trabajo. Las actividades en esta esfera en materia de igualdad de oportunidades sólo se ven superadas por las actividades en relación con las cuestiones de interés para la mujer.

Cuestiones

Importancia para las organizaciones afiliadas a la ISP

La ISP y sus organizaciones afiliadas establecen los dos niveles siguientes de importancia para ocuparse de los derechos de los trabajadores discapacitados.

En primer lugar, los derechos de las personas discapacitadas constituyen una esfera de preocupación tradicional de los sindicatos en lo que se refiere a los accidentes laborales. Muchas organizaciones afiliadas han elaborado políticas y programas en apoyo de los miembros que han sido víctimas de accidentes de esta clase. A su vez, estas políticas y programas están muy influidos por el contexto legal en que operan los sindicatos. Tiene especial importancia el tipo de legislación que establece las indemnizaciones para los trabajadores y su relación con las políticas de rehabilitación. Si esa legislación limita el acceso a una indemnización adecuada en caso de accidente, se pone máximo interés en su cuantía. Esta práctica puede chocar directamente con la necesidad de rehabilitación. Por ejemplo, si un trabajador tiene que sostener un litigio para obtener unos ingresos o una indemnización por daños adecuada, el interés se centrará en demostrar la importancia del daño y las consecuencias negativas, procedimiento que normalmente es contrario al proceso de rehabilitación y puede perjudicarlo directamente. Significa también que debe recurrirse a los limitados recursos sindicales para proporcionar apoyo jurídico a las personas. En cambio, si existe una adecuada infraestructura de rehabilitación de los trabajadores accidentados y un apoyo económico adecuado, la organización afiliada puede dedicar sus limitados recursos a cuestiones de política más generales. En los países en que se dispone de escaso apoyo económico o en que prácticamente no existe infraestructura para la rehabilitación es más probable que los sindicatos faciliten apoyo directo a los miembros accidentados: por ejemplo, donaciones en efectivo a los miembros del sindicato que han tenido un accidente de trabajo.

En segundo lugar, la ISP se interesa desde el punto de vista de la justicia social en la cuestión de las personas discapacitadas, es decir, independientemente de la causa y circunstancias de la discapacidad o el daño. Este interés se refleja en los documentos de política que se basan claramente en rechazar cualquier tipo

de discriminación y en apoyar a todas las personas para que puedan poner en práctica sus posibilidades, independientemente de sus características personales. La política de la ISP se expresa en el hecho de que en las organizaciones afiliadas a menudo militan trabajadores empleados en servicios para las personas discapacitadas. A su vez, esto aumenta el interés y los conocimientos prácticos en esas cuestiones. Este tipo de actividad se orienta más a proporcionar apoyo activo a las personas discapacitadas para que puedan trabajar que a ayudar a los trabajadores que han sufrido un accidente laboral. Los estudios de casos que figuran más adelante proporcionan ejemplos de esa actividad.

Consecuencias de las condiciones económicas sobre las personas discapacitadas

Es importante conocer las consecuencias que tienen las condiciones económicas para las oportunidades a disposición de las personas discapacitadas con miras a su reinserción en la fuerza laboral. La experiencia de las organizaciones afiliadas a la ISP indica que en épocas de dificultades económicas los empleadores tienen menos interés en adoptar las medidas necesarias para emplear a personas discapacitadas. Este interés va variando en consecuencia, no sólo en los países en desarrollo sino también en el mundo industrializado, como puede verse en algunos de los estudios de casos que figuran más adelante.

Los sindicatos y las ONG unen sus fuerzas

La OIT ha adoptado dos instrumentos principales en relación con las personas discapacitadas: el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) (núm. 159) y su Recomendación correspondiente (núm. 168). Estos dos instrumentos reconocen la función de los sindicatos en el proceso de iniciación e inserción de las personas discapacitadas en la fuerza laboral. No obstante, estos instrumentos son poco habituales en el contexto de la OIT porque ambos reconocen la función de las organizaciones representativas de las personas discapacitadas.

En el reciente informe de la OIT titulado *Readaptación profesional y empleo de las personas discapacitadas*⁵, relativo a la legislación y la práctica en relación con esos instrumentos, se destaca la necesidad de celebrar consultas efecti-

vas con las organizaciones que representan a esas personas. Se alienta a los Estados Miembros a fomentar el establecimiento de organizaciones que representen verdaderamente a las personas discapacitadas.

Una base necesaria para realizar con éxito una labor de colaboración consiste en entender claramente las funciones respectivas de, por una parte, las organizaciones no gubernamentales que fomentan la causa de las personas discapacitadas y, por otra, de los sindicatos. La labor en colaboración es más frecuente en los países en que los sindicatos poseen una estructura y una función en la sociedad altamente desarrolladas. Del mismo modo, la presencia de las organizaciones no gubernamentales probablemente resulte más militante y mejor definida en países en que existan fuertes organizaciones de la sociedad civil. La realidad es que tanto los sindicatos como las organizaciones no gubernamentales que representan a las personas discapacitadas asumen funciones claramente diferentes: comparten un interés común en la justicia social y los derechos de las personas discapacitadas, lo que hace posible y conveniente el trabajo en colaboración. Los sindicatos, en su calidad de tales, asumen una función singular en la sociedad en lo que se refiere a representar a los trabajadores: se trata de las únicas organizaciones de la sociedad civil que poseen el mandato de negociar colectivamente con los empleadores. Su función singular significa que con el apoyo de los trabajadores afiliados pueden aplicar un programa positivo encaminado a aumentar el empleo de las personas discapacitadas. La fuerza e influencia de los sindicatos es especialmente importante cuando la legislación o los programas oficiales son inadecuados o cuando las condiciones económicas hacen que los empleadores se muestren reacios a emplear a personas que consideran menos productivas. En los estudios de casos que figuran más adelante se incluyen diversos ejemplos.

Representación de las personas discapacitadas en los sindicatos

Habida cuenta de que los sindicatos representan a los trabajadores en relación con gran número de cuestiones laborales, las personas discapacitadas también tienen derecho a disfrutar plenamente de la estructura y funciones sindicales, al igual que en cualquier otra institución de la sociedad. En primer lugar, los sindicatos tienen que garantizar el establecimiento de estrategias de acción afirmativa

para que las personas discapacitadas puedan tener la oportunidad de participar plenamente en sus estructuras. Además, muchos sindicatos han establecido comités especiales que permiten la representación directa de las opiniones de sus miembros con discapacidad. Aunque las disposiciones con respecto a esta representación varían tanto en el ámbito regional como nacional, esa evolución es positiva y alentadora.

Estudios de casos

1. Estados Unidos Medidas, cooperación y acceso a todos los niveles

La American Federation of State, County and Municipal Employees (AFSCME) es el sindicato estadounidense del sector público que reúne a los empleados de los estados, los condados y los municipios. La AFSCME tiene por finalidad mejorar la vida de las personas discapacitadas, tanto dentro como fuera del lugar de trabajo. En 1982 su Junta Ejecutiva Internacional aprobó una resolución por la que pidió a las organizaciones afiliadas y funcionarios, representantes y delegados que fortalecieran las leyes vigentes y las disposiciones contractuales que protegen los derechos de los miembros que sean personas discapacitadas. Desde entonces, siguiendo la orientación de su Comité Consultivo para los miembros con discapacidad, los esfuerzos de la AFSCME a favor de esas personas se han extendido significativamente y culminaron con la aprobación y aplicación de la ley de 1990 relativa a los estadounidenses discapacitados (ADA).

La AFSCME presionó activamente a favor de la ADA y participó en un consorcio de abogados para las personas discapacitadas. El sindicato coordinó una campaña de envío de tarjetas postales por sus afiliados (1.300.000 personas) a todos los miembros del Consejo y mandó cartas de apoyo a la ley a todos los senadores y representantes. En reconocimiento de los esfuerzos de los sindicatos, representantes de la AFSCME fueron invitados a la firma de la ley, el 26 de julio de 1990.

La AFSCME empezó publicando en 1984 el manual titulado *Lucha por los derechos de los empleados con discapacidades: Guía de la AFSCME*. Después lo ha actualizado regularmente para tener en cuenta los cambios ocurridos en la sociedad y en la legislación conexas. La Guía tiene por finalidad fomentar el reconocimiento de los problemas con que se enfrentan sus miembros con discapacidad,

representarlos mejor y facilitar las orientaciones que los alienten a participar más activamente en el sindicato, a nivel local y de consejos. La Organización Nacional de Discapacitados (NOD) calificó esta Guía de «publicación de especial importancia para fomentar el objetivo de la plena participación en todos los aspectos de la vida de los norteamericanos discapacitados». La Guía resume las leyes importantes en materia de discapacidad, hace hincapié en una adaptación razonable del lugar de trabajo, se centra en las actividades de la AFSCME a favor de sus miembros discapacitados de todo el país y se incluyen los nombres, direcciones y números de teléfono de varias organizaciones de discapacitados así como de los Comités del Gobernador para personas con discapacidad existentes en cada Estado. La Guía va acompañada de un videocasete titulado *La ADA: ha llegado el momento de entender*, y ambos forman parte de los esfuerzos de formación de la AFSCME. Miles de funcionarios y afiliados de la federación se han formado utilizando esos productos.

La AFSCME tiene por objetivo que el sindicato resulte más accesible, gracias a las medidas siguientes, a aquellos de sus miembros que sean personas discapacitadas:

- renovación de la sede para que sea accesible a los miembros que utilizan sillas de ruedas;
- entrega de aparatos electrónicos auxiliares a los miembros con dificultades auditivas;
- instalación de señales y accesos adecuados en los lugares donde se celebren convenciones;
- grabación en audio de la revista del sindicato y de la Guía de la Federación para las personas con dificultades visuales.

La AFSCME participa en el Programa «Community Partners» de la NOD. Todos los años se premian dos sectores que hayan realizado programas extraordinarios para aumentar la aceptación y participación de las personas discapacitadas. Este programa alienta a los condados, ciudades y pueblos a participar con la NOD en calidad de asociados comunitarios y formar parte de una red de información. También alienta a las organizaciones a que hagan más accesibles sus instalaciones y elaboren programas en beneficio de aquellos ciudadanos que sean personas discapacitadas. La AFSCME alienta a los abogados de los sindicatos a participar en esos programas en sus respectivas comunidades.

El Comité Consultivo de la AFSCME para los miembros con discapacidad inspiró muchas de las actividades descritas. Los miembros de base con discapacidad o los que trabajan sobre todo con personas discapacitadas se integran en el Comité, que se estableció en 1984. Esas personas abogan incansablemente a favor de los discapacitados de sus respectivas comunidades y sus secciones sindicales locales. El Comité se reúne por lo menos una vez al año para orientar y promocionar los logros de la AFSCME en materia de discapacidad.

2. Alemania

Bajo la presión de un elevado desempleo: el concepto de solidaridad

Comentario de la Confederación Alemana de Sindicatos (DGB)

La integración de las personas discapacitadas sufre en Alemania las consecuencias de tres factores, todos los cuales están relacionados, como se indica a continuación, con el deterioro del mercado laboral y el sistema social.

Primero, las personas discapacitadas registran más del doble de desempleo que las demás personas, y suele durar más. Esas cifras ocultan el nivel real de desempleo porque muchas personas discapacitadas, simplemente, han dejado de buscar trabajo. El índice de participación de las personas discapacitadas en la fuerza laboral sólo asciende al 40 por ciento, frente al 72 por ciento en el caso de los demás trabajadores alemanes. El elevado nivel de desempleo real de las personas discapacitadas en la fuerza laboral es consecuencia de lo siguiente: 1) la exclusión, porque el nivel de discapacidad hace imposible un trabajo remunerado; y 2) la falta de voluntad de los empleadores de ajustarse a las necesidades de los trabajadores discapacitados, en especial durante épocas de elevado desempleo en que se dispone de abundante mano de obra.

Segundo, el elevado desempleo, los costos de la unificación con la antigua República Democrática Alemana y los prejuicios ideológicos contra la regulación social han hecho que el Gobierno federal haya aplicado una política de reducción de los derechos sociales desde 1996. Alemania ha registrado una disminución de las prestaciones de la seguridad social, de los pagos de rentas y de salud con recortes en la financiación de los servicios de rehabilitación y una menor protección de los ancianos y los discapacitados frente al despido. Todas estas reducciones han afectado de manera des-

proporcionada a las personas discapacitadas ya que dependen más de esos derechos y de la protección para su bienestar que el resto de los trabajadores. El nuevo Gobierno de Schröder se comprometió durante la campaña electoral a invertir alguna de esas tendencias.

Tercero, la extensa inseguridad social que sufren todos los trabajadores y los temores de que la financiación del sistema social haya fomentado una creciente animosidad contra los que más dependen de las transferencias sociales. Por consiguiente, el concepto de solidaridad con las personas discapacitadas se encuentra bajo presión.

Desde 1996 el movimiento sindical alemán ha luchado para proteger los derechos sociales en numerosos sectores. Se han tomado en consideración simultáneamente muchas propuestas legislativas. Una de ellas fue reducir las prestaciones sociales a favor de las personas discapacitadas. El movimiento sindical se opuso a esta medida con manifestaciones, asesoramiento jurídico sobre las consecuencias negativas de los cambios propuestos y, por último, intentando negociar con espíritu de consenso una decisión. El movimiento sindical sólo consiguió introducir pequeños cambios en la legislación mediante su campaña.

Entretanto, las consecuencias del elevado desempleo y la presión sobre los resultados económicos han socavado las posibilidades de empleo de las personas discapacitadas. En general, los empleadores alemanes sustituyen a los trabajadores ancianos y discapacitados por mano de obra joven, formada y sin discapacidades. Incluso en las empresas que aplican políticas adecuadas de recursos humanos, las dificultades financieras a todos los niveles de gestión inducen a oponerse al empleo de las personas que no prometen una productividad del máximo nivel. Esta actitud persiste a pesar de la oferta del Gobierno de subvencionar a largo plazo los salarios con el fin de compensar las pérdidas de productividad.

Algunos representantes de las personas discapacitadas elegidos en fábricas y algunos consejos de trabajadores reaccionaron rápidamente ante el empeoramiento de la situación. Se han concertado convenios colectivos en diversas fábricas (entre 20 y 30) que obligan a los empleadores a dar prioridad al empleo de personas discapacitadas, la adaptación de los lugares de trabajo y la protección del empleo. En esos convenios se ha desarrollado un nuevo enfoque que puede calificarse de preventivo de la discriminación: se determina qué puestos de

trabajo existirán en un futuro próximo y se adoptan medidas para modificar las instalaciones con el fin de garantizar que las personas discapacitadas puedan ocupar los puestos de trabajo. El empleo de personas discapacitadas ha permanecido más estable en los lugares en que se han aplicado esas medidas.

A pesar de estas dificultades recientes, la DGB informa de que existe un buen entendimiento entre las organizaciones que representan a las personas discapacitadas y los sindicatos.

3. Reino Unido

Un funcionario de personal dedicado a esta tarea y un equipo sindical y empresarial unido

UNISON es el sindicato del Reino Unido que representa a personas que trabajan principalmente en los sectores de la salud, los servicios públicos y las administraciones locales. Financia y facilita la igualdad de oportunidades en el lugar de trabajo. A nivel nacional cuenta con un comité de miembros discapacitados, encargado de fomentar y controlar la igualdad de oportunidades en el lugar de trabajo. Este comité colabora con otros comités nacionales y con organizaciones externas para fomentar la causa de las personas discapacitadas.

UNISON celebra una conferencia nacional de aquellos de sus miembros que son personas discapacitadas, en la que se propone la política y se determinan las prioridades de las campañas. La conferencia constituye el enlace con el comité nacional y los foros que deciden la política del sindicato. La participación directa de las personas discapacitadas mediante esta estructura se conoce como autoorganización. Existen otros tres sectores autoorganizados –lesbianas y gays, mujeres trabajadoras y trabajadores de color–, cada uno de los cuales presta especial atención a las necesidades de las personas discapacitadas.

UNISON alienta los acuerdos negociados encaminados a aumentar la contratación, la renovación de contratos y la promoción de las personas discapacitadas.

El sindicato ha formulado una política clara con el fin de alcanzar los objetivos fundamentales siguientes:

- aumentar el porcentaje de personas discapacitadas que trabaja en el sector público;
- seguir contratando al personal que adquiere alguna discapacidad durante su trabajo;
- mejorar la formación;
- mejorar las posibilidades de promoción; y

- aumentar las oportunidades sociales en el lugar de trabajo para las personas con discapacidad.

Algunas de sus políticas más innovadoras establecen que se contará con un funcionario de personal y un representante sindical para apoyar a las personas discapacitadas que vuelvan al trabajo, se establecerán horarios laborales flexibles y se reestructurarán los empleos para que las personas discapacitadas puedan continuar en ellos, al mismo tiempo que un equipo conjunto de los sindicatos y la empresa supervisará el control de la fuerza laboral.

El sindicato también tiene como objetivo ser un empleado modelo en lo que se refiere a contratar y renovar los contratos de personal con discapacidad.

4. Países Bajos Un marco jurídico adecuado, justo y asequible

La central sindical del sector público de Holanda, ABVAKABO FNV (Unión de empleados del sector público, de la salud), afiliada a la FNV (Confederación Sindical de los Países Bajos), adopta nuevas orientaciones de política cada cuatro años en su congreso de organizaciones afiliadas. En el programa correspondiente a 1998-2002 se afirma la necesidad de un marco jurídico adecuado, justo y asequible en lo que se refiere a la inserción en el trabajo de las personas discapacitadas. Aunque sigue siendo importante y debería completarse el seguro obligatorio contra la discapacidad laboral, es necesario seguir trabajando en el futuro en las esferas de la prevención y la reinserción.

El indicado programa también favorece la acción afirmativa encaminada a que en la contratación se dé preferencia a las personas discapacitadas, cuando en la fuerza laboral de una empresa haya proporcionalmente muy pocas personas con discapacidad.

ABVAKABO FNV intenta conseguir mediante los convenios colectivos que también haya puestos de trabajo para las personas con discapacidad, sobre la base de las normas que figuran en la nueva ley conocida como «REA», aprobada en julio de 1998. La FNV trata de conseguir la aplicación de estos convenios, recurriendo a medidas judiciales si es necesario.

Asimismo, la FNV ha publicado recientemente un libro sobre el éxito de la reinserción de personas discapacitadas. En sus 381 páginas figuran ejemplos pormenorizados de 150 casos de integración laboral con éxito registrados en todo el país.

5. Canadá Hacia una asociación con las organizaciones no gubernamentales

a) *Comentario de la National Union of Public and General Employees que representa a los trabajadores del sector público federal del Canadá.*

Desde finales del decenio de 1960 las personas con discapacidad se han organizado como consumidores y han formado su propio movimiento para alcanzar y mantener la plena igualdad social y económica en el Canadá. El movimiento de consumidores tiene por objetivo que cada persona con discapacidad pueda alcanzar una independencia personal máxima y una plena integración en la comunidad mediante el proceso político ordinario de adopción de decisiones y el sistema de prestaciones.

El movimiento de las personas con discapacidad se basa en principios compartidos por el movimiento sindical. Ambos movimientos tienen una base democrática en la que sus miembros luchan por poner fin a la discriminación en nuestra sociedad. Ambos intentan influir en los procesos de adopción de decisiones que afectan a los servicios e instalaciones que influyen directamente en sus vidas.

Los puntos de interés que comparten sindicalistas y personas discapacitadas son los siguientes:

- un sistema adecuado de seguridad de ingresos para todos los canadienses;
- el fomento de los derechos humanos de todos los canadienses; y
- la promoción y protección de los derechos de los trabajadores.

Se trata de cuestiones a cuya promoción ambos movimientos dedican gran cantidad de energía por medio de diferentes mecanismos, entre ellos reuniones locales, convenciones y conferencias, boletines y otras publicaciones, programas educativos, etc.

El movimiento sindical y el movimiento de consumidores discapacitados tienen recursos singulares que ofrecerse mutuamente. Las organizaciones de consumidores pueden informar a los sindicalistas acerca de los diversos tipos de discapacidad y las limitaciones funcionales que conllevan. Asimismo, conocen mejor los servicios a disposición de las personas discapacitadas y por consiguiente pueden ofrecer asesoramiento a los sindicalistas que sufran una discapacidad física o mental o que tengan un familiar en esta situación. Los sindicalistas tienen que conocer mejor conceptos como la integración, la plena participación y la normaliza-

ción, y tienen que aprender cómo fomentar estos conceptos para contribuir a la igualdad de oportunidades de las personas discapacitadas.

b) *La PSAC del Canadá se ocupa de problemas de las minorías*

La Alianza de la Administración Pública del Canadá (PSAC) representa principalmente a los empleados federales mediante los 17 sindicatos de departamentos oficiales federales que la componen. En 1997 publicó un informe pormenorizado sobre sus actividades con respecto a las personas discapacitadas. Este informe se titula *Medidas adoptadas por la PSAC en materia de discapacidad*. Se centra en los diferentes tipos de medidas adoptadas por la PSAC desde principios del decenio de 1990 y destaca la importancia y el carácter interrelacionado de esas medidas.

El sindicato empezó esas actividades en 1990 cuando un grupo de afiliados con discapacidad se reunió con el fin de elaborar estrategias para promover dentro de la Alianza las cuestiones relacionadas con la discapacidad. Anteriores comités de derechos humanos de los sindicatos que la integran también resultaron útiles para encauzar las preocupaciones de las personas discapacitadas, junto con los de otros grupos representantes de diferentes minorías –por ejemplo, el Grupo de Apoyo a Lesbianas y Gays– que ya habían realizado una importante labor planteando cuestiones de equidad.

En 1993 se celebró una conferencia nacional de las personas con discapacidad afiliadas a sindicatos. En ella se adoptaron varias resoluciones centradas en facilitar a los discapacitados un mejor acceso a la Alianza y en encontrar la manera de que pudieran continuar dando a conocer su presencia en el sindicato. Gran parte de estas resoluciones se incorporaron en el orden del día de la Convención Trienal de la Asociación celebrada en 1994 y se adoptaron todas menos una. Se proponía lo siguiente:

- una política sindical sobre los medios alternativos de comunicación con personas discapacitadas (por ejemplo, letras de imprenta grandes, cintas de audio, impresos y archivos de computadora en Braille);
- un plan de acción sobre iniciativas de los empleadores, incluida la necesidad de colaborar con organizaciones no gubernamentales para presionar a favor del reforzamiento de la legislación en materia de igualdad en el empleo, petición a los empleadores para que reserven más puestos de trabajo permanentes a las personas discapacitadas y necesidad de colaborar con

otras organizaciones acerca de los problemas planteados en el lugar de trabajo;

- una mejor reunión pública y disponibilidad de datos en lo que respecta a la equidad en el empleo;
- negociaciones bilaterales con el Tesoro, en especial sobre la equidad en el empleo;
- una demanda de establecimiento de comités sindicales y empresariales a nivel departamental para ocuparse de la cuestión de la equidad en el empleo;
- una demanda de revisión del seguro de discapacidad para garantizar el cumplimiento de las obligaciones en materia de empleo respecto de personas recientemente discapacitadas, recurriendo a medidas de rehabilitación en vez de a la jubilación;
- producción de un conjunto de información para las personas discapacitadas e incorporación en los programas de formación sindicales.

La labor de cooperación con otras organizaciones que se ocupan de las cuestiones de equidad en el sindicato, dentro del movimiento sindical canadiense en general, y con las organizaciones de discapacitados ajenas al movimiento laboral, es muy importante para progresar en cuestiones de interés mutuo. Una cuestión de este tipo que se está examinando en la actualidad es la tendencia a que las reducciones de personal afecten de manera más perjudicial a las personas discapacitadas que a los restantes trabajadores.

Propuestas de medidas futuras Sindicatos

Los sindicatos pueden desempeñar una función importante despertando el interés de sus afiliados por las cuestiones relacionadas con la garantía y el mantenimiento del empleo de las personas discapacitadas. Por ejemplo, nadie conoce mejor los lugares de trabajo que los sindicalistas. Este conocimiento es inapreciable en el proceso encaminado a proporcionar un mayor acceso a los lugares de trabajo a las personas discapacitadas para que puedan conseguir un empleo de la misma forma que las demás personas. Del mismo modo, los sindicalistas pueden hacer recomendaciones acerca de la posible reestructuración de los puestos de trabajo para tener en cuenta las necesidades especiales de las personas discapacitadas que posean los conocimientos prácticos necesarios para realizar las diversas tareas en el lugar de trabajo. Además,

los sindicalistas pueden formular esas recomendaciones en las medidas de política sindical.

Por supuesto, los sindicatos también son empleadores por derecho propio. Es importante no pasar por alto la función de los sindicatos como empleadores modelo en lo que respecta a la cuestión de la discapacidad. No obstante, donde mejor puede aprovecharse el movimiento sindical para proteger y aumentar los derechos y las oportunidades laborales de las personas discapacitadas es en el sistema de negociación colectiva. Históricamente, los sindicatos han librado una dura batalla para proteger a sus afiliados víctimas de accidentes laborales, pero han desempeñado una función menos activa en fomentar mediante los convenios colectivos los derechos humanos de las personas discapacitadas.

En la actualidad, los sindicatos empiezan a darse cuenta de que pueden aprovechar el sistema de negociación colectiva no sólo para atender las necesidades de aquellos de sus afiliados que tienen discapacidad, sino también para mejorar las oportunidades de empleo de las personas discapacitadas que todavía no trabajan. De hecho, todo el concepto de programas de acción afirmativa sigue siendo prioritario para el movimiento sindical. Estos programas representan para los sindicatos un medio de corregir la discriminación histórica sufrida por las personas discapacitadas en nuestra sociedad. Los sindicatos también tienen que seguir luchando para que en los convenios colectivos se garantice la adopción de las medidas siguientes:

- la conservación del puesto de trabajo y el derecho de las personas discapacitadas a seguir un programa adecuado de rehabilitación profesional, sea cual fuere la causa de su discapacidad;
- la supresión de las prácticas discriminatorias de las personas discapacitadas;
- la complementación, siempre que sea necesario, de las indemnizaciones laborales;
- el establecimiento de mecanismos técnicos o la introducción de modificaciones en el lugar de trabajo para que puedan desempeñar su actividad laboral las personas discapacitadas; y
- la mayor disponibilidad de puestos de nivel inicial para las personas discapacitadas que no pueden realizar tareas «no esenciales».

Ambito internacional

De los ejemplos anteriores se deduce claramente que se han logrado muchos progresos gracias a la colaboración entre los sindicatos y

las organizaciones no gubernamentales en lo que respecta a las cuestiones de discapacidad. No obstante, lo mismo probablemente sea menos cierto en lo que se refiere a las organizaciones internacionales correspondientes. En parte, su menor participación en esos esfuerzos conjuntos quizá se deba a las disparidades existentes en los marcos jurídicos y los recursos disponibles de los países miembros. Es necesario hacer más para establecer redes internacionales entre sindicatos y organizaciones no gubernamentales, alentadas por las normas de la OIT. La base de esas redes –y de actividades más oficiales– debería aclarar ante todo las funciones de ambos tipos de organizaciones en lo que respecta a las cuestiones relacionadas con el empleo.

Consulta y representación

Las normas de la OIT hacen referencia a la necesidad de que los gobiernos celebren consultas con los interlocutores sociales. Como se ha demostrado en algunos de los estudios de casos, para que las consultas sean efectivas es preciso que sean más profundas. La postura sindical en lo que respecta a las cuestiones de discapacidad –sea cual sea su nivel– tiene más eficacia cuando se ha desarrollado en consulta con aquellos afiliados que son personas discapacitadas.

Cuestiones económicas

En los anteriores estudios se destaca la amenaza subyacente de que las presiones económicas debiliten los compromisos adquiridos con respecto a las cuestiones de discapacidad, problema que no debería pasarse por alto: la desregulación y la flexibilidad del mercado laboral pueden ocultar una mayor desigualdad. Como ya se ha dicho, existen pruebas de que la reducción de personal afecta de manera aún más perjudicial a las personas discapacitadas, que ya se encuentran en situación de desventaja en la fuerza laboral. No obstante, se necesitará una mayor información para efectuar una evaluación comparada válida, tanto geográficamente como en lo que respecta a un determinado período de tiempo. Es preciso encontrar una mejor manera de combinar eficiencia y equidad.

Nota

¹ OIT: *Readaptación profesional y empleo de las personas discapacitadas*, Informe del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo, 86.ª reunión, 1998.

Competencia creciente: un pretexto para excluir a las personas discapacitadas alentando prácticas que las excluyen, las aíslan y las segregan

Silvana Cappuccio

Encargada de la seguridad y la salud en el trabajo
Federación Internacional de Trabajadores
del Textil, del Vestido y del Cuero
(FITTVC)

En el transcurso de este decenio, el proceso de mundialización ha afectado a la vida laboral de muchas maneras. Con frecuencia se han detectado señales contradictorias: por una parte, se ha presenciado una mayor integración entre los trabajadores de diferentes razas y culturas; por la otra, parecen estar siempre presentes la intolerancia y un individualismo amenazador.

Un alto desempleo, nuevas tecnologías, una nueva especialización profesional han traído consigo una nueva visión del mundo del trabajo en que las certezas preexistentes ya no son válidas. Además, la incertidumbre provocada por un movimiento productivo menos reglamentado a menudo genera una competencia excesiva como también actitudes egoístas con respecto a los demás. Ese sentimiento de incertidumbre es aún más pronunciado entre las personas discapacitadas que se estiman incluso más débiles o «diferentes» que las otras, por la razón que sea. En consecuencia, el riesgo de que esas personas sean excluidas del mundo del trabajo y de la sociedad en su conjunto ha llegado a ser cada vez mayor, y así, no sería exagerado decir que hoy en día se está haciendo evidente una nueva forma de racismo.

Lo mismo resulta particularmente cierto en el caso de las personas discapacitadas que no pueden competir en igualdad de condiciones con los demás. A lo anterior se agrega el hecho de que cuando deben hacer frente a esta difícil situación se sienten obligados a redoblar sus esfuerzos por vencer las dificultades que se les presentan. Con frecuencia les resulta extremadamente difícil ingresar al mundo del trabajo cuando deben hacer frente a las situaciones extremas que reviste la competencia por un empleo. Por lo general, los empleadores sólo están interesados en la producción y en la

obtención de márgenes de ganancia descartando otro tipo de consideraciones. Fuera de ello, para no quedar completamente al margen del mundo del trabajo pueden verse forzadas a aceptar el trabajo que se presente. Cuando sube el desempleo, el miedo cunde y con él la intolerancia hacia las personas «diferentes», sea cual sea la perspectiva considerada.

Discapacidades ocultas

Son muchas las personas con discapacidades que no son visibles como en el caso de la diabetes o de enfermedades crónicas del corazón, en tanto que en otras la discapacidad es más evidente, como en el caso de la ceguera o de restricciones motoras. Es así que las personas discapacitadas no constituyen un grupo homogéneo con identidad propia. Una persona con discapacidad sólo lo es con referencia a una situación determinada; no ante todo tipo de situación. Además, no se debe dejar de considerar los problemas que se presentan a las personas mayores que, técnicamente hablando, no son discapacitadas pero ven disminuidas su capacidad o fuerza física anteriores.

Muchas veces, en la práctica, una deficiencia parcial de incluso una sola función basta para calificar a una persona de discapacitada. De modo que resulta imperativo para el movimiento sindical aceptar el desafío que representa conseguir que se traten las necesidades de todas las personas que integran el mundo del trabajo, reconociéndoles y garantizándoles a todas un trato igualitario y digno. A su vez, tal aspiración presupone un conocimiento profundo de la diversidad que revisten las necesidades de los trabajadores. Sobre esta base puede elaborarse una política de representación amplia, auténticamente integrada, que no se presente como un ámbito de acción separado.

Escasez de datos

En la medida en que no existe un concepto general de discapacidad, no es posible contar con estadísticas fiables al respecto. Sin embargo, la mencionada escasez de datos cuantitativos obviamente afecta también a su calidad. Los estudios recientes sobre la materia a menudo se refieren a los aspectos cuantitativos del problema, y sólo en raras ocasiones se refieren a sus aspectos cualitativos. Dichos estudios se centran principalmente en el empleo de personas discapacitadas, examinándose por ejemplo si éste se basa en las leyes que regulan los porcentajes o cupos obligatorios de empleo, o bien en programas y proyectos específicos. Pocas veces proporcionan información sobre lo que ocurre al margen de los programas oficiales, sobre la duración del empleo de una persona discapacitada en una empresa, sobre su carrera profesional o sobre su condición psicológica.

Todos los contratos de empleo en todos los niveles deberían requerir de los empleadores que elaboren medidas y políticas de empleo progresistas. Dichos contratos deberían elaborarse sobre la base de negociaciones en que los acuerdos en materia de igualdad de oportunidades se apliquen a las personas discapacitadas en los siguientes ámbitos: contratación, conservación del empleo en la empresa, desarrollo profesional, acceso a una formación apropiada y oportunidad de participar en las diferentes actividades sindicales. Desafortunadamente, las personas discapacitadas por lo general deben hacer frente a un grado considerable de discriminación cuando buscan empleo, con frecuencia se las confina en los empleos peor remunerados y, cuando se trata de promover el personal, se las ignora. Las mujeres discapacitadas en general deben hacer frente a una doble discriminación: se les asignan los trabajos menos calificados, los peor remunerados y para colmo es frecuente que se las confine en una especie de «gueto».

Una persona discapacitada con un título universitario debe vencer además ciertos obstáculos de orden sociocultural para resolver el conflicto que se plantea entre el nivel de sus calificaciones y la imagen social que se asocia a su discapacidad. En el Reino Unido por ejemplo, según un estudio realizado en 1990, la probabilidad de que un empleador no llamara para una entrevista a un candidato discapacitado era seis veces mayor que en el caso de un candidato no discapacitado, teniendo ambos calificaciones y experiencias similares. Otro estudio que se basó en 449 entrevistas indicó

que el 70 por ciento de las personas discapacitadas se desempeñaban en trabajos de tipo manual semicalificado o no calificado, en tanto que sólo un 7 por ciento desempeñaba labores de supervisión o de gestión. Además, sólo un 1 por ciento de los que desempeñaban labores de gestión recibía efectivamente la compensación salarial correspondiente, y la mitad de los entrevistados señalaron que la promoción era ciertamente un ámbito de discriminación.

Subrayar la capacidad de un individuo, no su discapacidad

Al seleccionar y contratar personal se debería hacer hincapié en sus calificaciones, no en sus discapacidades, compensando así a estas personas por el hecho mismo de ser diferentes de las demás. El objetivo de nuestra acción debería apuntar en dos direcciones: por una parte, a identificar las oportunidades de empleo para personas discapacitadas sobre la base de sus calificaciones profesionales, y por la otra, a evitar que el empleador potencial las confine en empleos menos calificados, como ocurre con frecuencia. También sería aconsejable que los empleadores proporcionaran empleo alternativo en la misma empresa a sus trabajadores discapacitados.

No existen el hombre o la mujer «normales»

En el caso de una discapacidad progresiva como la que se presenta en la esclerosis múltiple, los empleadores deberían ofrecer posibilidades de trabajo alternativo en sus establecimientos a estas personas para evitar que un ostracismo social se sume a su diferencia fisiológica con respecto a los demás. Los empleadores deben también proporcionar mayor información tanto sobre el marco normativo existente como sobre la manera en que éste sostiene y facilita el empleo de personas discapacitadas. No existen el hombre o la mujer «normales». El diseño del lugar de trabajo sin embargo se hace sobre la base de normas abstractas. No cabe duda de que tal enfoque no ayuda a que las personas discapacitadas se integren a un lugar de trabajo que está normalizado. Ciertas personas ni siquiera necesitan que se modifique el lugar de trabajo para desempeñar sus funciones, en tanto que otras sí pueden encontrar dificultades para adaptarse a él. Sólo mediante un examen de la situación de trabajo concreta es posible comprender los problemas que se presentan a las personas discapacitadas y encon-

trar soluciones adecuadas, en especial en lo que se refiere al desempeño de tareas específicas. Por ejemplo, una persona parapléica no podrá caminar pero puede utilizar un ordenador. A menudo la situación laboral, por ejemplo, un acceso difícil a los servicios higiénicos, al comedor, al lugar en que se expenden bebidas, al estacionamiento, a los servicios de bienestar, de salud y el desempeño de la actividad laboral en condiciones de seguridad, está por debajo de las normas. Además, ciertos peligros específicos afectan especialmente a las personas discapacitadas, a saber: líquidos peligrosos, pisos mojados y resbaladizos, acceso difícil para quienes utilizan sillas de ruedas por el incorrecto diseño de las rampas, ascensores y montacargas como también el polvo y el aire contaminado. Para evaluar correctamente los riesgos presentes en el lugar de trabajo deben considerarse con cuidado las diferentes necesidades de los trabajadores involucrados, buscándose soluciones ergonómicas específicas. En consecuencia, la adaptación del medio ambiente de trabajo a tales necesidades se traducirá en la creación de plazas más confortables y que respondan mejor a las necesidades de los trabajadores de modo que éstos puedan desempeñar sus funciones en un ambiente sereno y sin que se sientan limitados. No obstante, el fracaso en la adaptación del lugar de trabajo a las necesidades de las personas discapacitadas estimula en ellas el surgimiento de un sentimiento de mayor fragilidad.

Soluciones ergonómicas

Algunos de los dispositivos que podrían resultar de utilidad a este respecto abarcan audífonos, equipo informático especial, lectores para los trabajadores no videntes, asistencia financiera para quienes no puedan utilizar los transportes públicos así como facilidades para consultas periódicas. También deberían ponerse a disposición de las personas discapacitadas el apoyo y la asesoría profesionales que les ayuden cuando busquen trabajo. Los adelantos médicos realizados en el ámbito de la reeducación y rehabilitación son instrumentos fundamentales que pueden resultar de valor incalculable en el proceso de reintegración de los discapacitados a la vida laboral, independientemente del origen de su discapacidad. Además, la manera en que los discapacitados consiguen salvar las barreras psicológicas y prácticas que se les presentan tiene un efecto directo e inevitable a lo largo de su vida. Con frecuencia estas personas son discapacitadas de nacimiento o han llegado a serlo de peque-

ños, por lo que necesariamente la educación a la que han tenido acceso ha sido irregular. Así, su integración al mundo del trabajo requerirá no sólo un elevado nivel de asistencia, sino también la posibilidad de llenar las lagunas que ha tenido su educación básica.

La cuestión de la integración de los trabajadores discapacitados al mundo del trabajo no desaparecerá por sí sola: la abundancia de nuevas tecnologías ha incrementado tanto el riesgo diario como la facilidad con que pueden ocurrir accidentes. En especial, la evolución constante de los sistemas de producción, las reducciones de personal y la demanda por aumentar la productividad ejercen, consecuentemente, una mayor presión sobre los individuos, lo que no favorece la integración de las personas discapacitadas. En lugar de abordar dicha cuestión, la tendencia actual en el mercado del trabajo es tal que más bien se propendería a incrementar el porcentaje de discapacitados en la sociedad. Los sindicatos deben encontrar la manera de poner término a la extendida práctica de excluir a los discapacitados con el pretexto del aumento de la competencia, lo cual es terreno fértil para que cundan prácticas que excluyen, aíslan y segregan a las personas discapacitadas.

Aunque la mayor parte de los países industrializados cuentan con normas específicas que promueven la readaptación profesional de los discapacitados, la manera como se realiza tal promoción varía de un país al otro. La legislación protectora que promueve el empleo de personas discapacitadas en los países de la Unión Europea (UE) se caracteriza según Lunt y Thornton (1993), entre otros, porque favorece la adopción de medidas de empleo de carácter obligatorio, en tanto que en países como Canadá, Australia y los Estados Unidos se ha preferido centrar la acción en una normativa antidiscriminatoria y de igualdad de oportunidades. Otra publicación reciente de Thornton y Lundt (1997) señala que se ha ido borrando esta diferencia de enfoques. Sin embargo, aún puede distinguirse una diferencia entre países que incorporan la legislación relativa a los discapacitados dentro del contexto de una política antidiscriminatoria más amplia, y países que aplican medidas por compartimentos, como es la legislación que impone cupos de empleo. Si bien los países de la UE todavía tienden a seguir esta última vía, en varios de ellos se ha optado por un marco político antidiscriminatorio (Francia, Alemania, España, en el futuro Irlanda) que se asocia a la legislación que impone cupos. La legislación antidiscriminatoria ha tendido a

hacer hincapié en la retención del empleo y en la protección del trabajador discapacitado más que en la promoción de la integración. Los citados autores también detectaron una tendencia general hacia «una retórica de la obligación en lugar de la compulsión», hacia una promoción de la integración y hacia una facilitación del ejercicio del derecho al trabajo.

La situación general con respecto a las personas discapacitadas en los países de altos ingresos es bastante diferente de la que impera en los de bajos ingresos. La información con que se cuenta en estos momentos concierne exclusivamente a los primeros, probablemente porque la lucha por la vida en los países pobres lo domina todo de tal manera que con frecuencia los discapacitados quedan excluidos de inmediato. El hecho de que ni siquiera se les tome en consideración debería inducirnos a detenernos a reflexionar. La limitada información disponible indica que el camino por recorrer para conseguir una integración efectiva de estas personas es todavía largo. En algunos de estos países, por ejemplo, las mujeres discapacitadas de nacimiento, o que lo han llegado a ser como resultado de la violencia de que han sido objeto, han perdido valor social y se las considera incapaces de cumplir obligaciones como madres o esposas; así, se las considera meras productoras en el mercado de trabajo y suele confinárselas en «guetos» donde cosen prendas de vestir.

Papel de los sindicatos

Hoy en día los sindicatos pueden elaborar nuevas estrategias gracias a la legislación existente y a la normativa más reciente, a los progresos realizados en ergonomía y a la actividad de las asociaciones que representan a los discapacitados. Tratar a las personas discapacitadas y a las que no lo son en condiciones de igualdad, si tienen las mismas calificaciones, sólo será posible si se favorece a las primeras, es decir, si se les proporcionan oportunidades similares. El punto de partida de toda política sindical y de toda iniciativa en los ámbitos local, nacional e internacional entre los funcionarios y enlaces sindicales, así como en los consejos de trabajadores, es la creación de oportunidades para los discapacitados que sean similares a las que se ofrecen a los demás tra-

bajadores. Resulta evidente que todos los miembros de un sindicato deben implicarse en el proceso. Triste es decirlo, pero a veces se encuentra resistencia incluso en el seno del propio sindicato, entre colegas trabajadores no discapacitados, cuando se trata de integrar a trabajadores que pudiesen considerarse «diferentes». Sin embargo, no habría que subestimar este tipo de actitudes puesto que la miopía a este respecto puede conducir a la generación de conflictos serios en el lugar de trabajo que fácilmente pueden dar lugar a manifestaciones de intolerancia.

Psicológicamente, frente a una persona discapacitada la persona no discapacitada toma conciencia de su propia fragilidad física o mental. Tal tipo de percepción movió a los integrantes de un grupo francés de rehabilitación a decir en el curso de una entrevista: «Todos somos discapacitados en potencia», cruda verdad que suele callarse.

En esta época y días, sin embargo, tales actitudes son cada vez menos aceptables puesto que el progreso científico y médico permite ahora analizar y comprender los efectos de las deficiencias físicas en la capacidad funcional del individuo. El progreso alcanzado recientemente en el ámbito de la medicina social respecto de las personas discapacitadas es considerable. Por ejemplo, se ha constatado que el aumento de las enfermedades vinculadas con desórdenes del sistema músculo-esquelético se relaciona con las tareas que se llevan a cabo en el lugar de trabajo. El progreso realizado en materia de conocimiento de la discapacidad ha conllevado la invención de dispositivos técnicos de gran utilidad que permiten a las personas discapacitadas compensar su discapacidad y resolver los problemas asociados con la realización de sus tareas laborales.

Bibliografía

- Lunt, N., Thornton, P. 1993: *Employment policies for disabled people: A review of legislation and services in fifteen countries* (Políticas de empleo para los discapacitados: examen de la legislación y de los servicios en quince países), Sheffield (Research Series, núm. 18), 208 págs.
- Thornton, P., Lunt, N. 1997. *Employment policies for disabled people in eighteen countries: A review* (Políticas de empleo para los discapacitados en dieciocho países: un examen), York, Universidad de York, Social Policy Research Unit, VI, 313 págs.

La integración de las personas discapacitadas en la enseñanza: una preocupación sindical

Fred van Leeuwen

Secretario General
Internacional de la Educación

Aunque la integración de los niños discapacitados en la escuela y la reintegración de los profesores víctimas de un accidente de trabajo o de alguna enfermedad profesional han figurado desde hace tiempo entre las reivindicaciones sindicales, la integración de personas discapacitadas en la enseñanza sigue siendo un tema que ha preocupado poco a los sindicatos. El análisis que sigue da cuenta de la evolución de esta situación.

Numerosas organizaciones sindicales del personal docente han desarrollado líneas de acción y elaborado manuales detallados sobre la integración de los menores «con necesidades específicas» en la red escolar. En cada país, documentos sindicales establecen criterios detallados que se refieren a las condiciones indispensables para el éxito de la integración de los menores, al marco en que se da esta integración, al personal que se requiere y a las modalidades del control de la aplicación de las anteriores disposiciones. Se trata, por ejemplo, de adaptar los terminales de ordenador al braille, de instalar dispositivos especiales en los auditorios para los que oyen mal, o de asegurar la presencia de intérpretes o profesores de apoyo a las personas que utilizan el lenguaje de los signos.

Integración de personas discapacitadas en el cuerpo docente

Algunos sindicatos han elaborado estrategias para la integración de los educadores que son personas discapacitadas. A este respecto los sindicatos de profesores del Canadá (sobre todo de Quebec) y del Japón figuran entre los precursores.

El sindicato japonés de profesores, Nikkyoso, que cuenta con 280.000 miembros, creó un Comité para los profesores que son personas discapacitadas encargado de examinar cuestiones relativas a las condiciones de empleo, promoción y conservación del mismo para este tipo de personas como también de formular políticas a este respecto. La ley japonesa para la promoción del empleo de las personas discapacitadas fija en un 2,1 por ciento la cuota estatal de contratación de personal docente discapacitado y en un 1,9 por ciento la

cuota del sector privado. El sector público, con una tasa de contratación del 0,98 por ciento, está por debajo del límite fijado, constata Kyoji Ogawa, director del Departamento de Empleo para las Personas Discapacitadas en Japón. El Ministerio de Educación del mencionado país aconseja a las prefecturas que elaboren un plan de acción de cinco años en que se planteen como objetivo contratar a un 2,1 por ciento de educadores con discapacidad en las escuelas públicas de su jurisdicción. Nikkyoso solicita con regularidad al Gobierno japonés y al mencionado ministerio que establezca un sistema

La Internacional de la Educación (IE) se creó en 1993 como resultado de la fusión de dos organizaciones internacionales de enseñantes: la Confederación Mundial de las Organizaciones de la Profesión Docente (CMOPD) y el Secretariado Profesional Internacional de la Enseñanza (SPIE), y actualmente representa a 23 millones de enseñantes de todos los niveles, desde el preescolar al postuniversitario, por intermedio de sus 284 organizaciones nacionales miembros de la IE en 149 países y territorios. La IE tiene su Secretaría en Bruselas y cinco oficinas regionales, respectivamente, para África; América del Norte y el Caribe; América Latina; Asia y el Pacífico; y Europa. Su objetivo consiste en mejorar el estatus, los derechos y las condiciones de empleo de los educadores, así como promover una educación pública de calidad, gratuita y accesible a todos.

Informaciones:

Tel.: (+322) 224.06.11

Correo electrónico: educint@ei-ie.org

Internet: <http://www.ei-ie.org>

que garantice el ejercicio de los derechos de los profesores con discapacidad.

La Central de Profesores del Quebec (CEQ), que cuenta con 51.000 miembros, elaboró también una política bastante detallada referente a la integración de los profesores discapacitados. Según un estudio publicado en 1986 por la CEQ, en 1984 el 7,4 por ciento de la población del Quebec padecía «deficiencias importantes o persistentes». Además, el 90 por ciento de las personas discapacitadas estaba desempleado, lo que lo transformaba en el grupo social con la menor tasa de actividad remunerada, afirma Luc Allaire, responsable de la publicación.

Una resolución de la CEQ relativa a la integración al trabajo de las personas discapacitadas que se adoptó en marzo de 1986 pedía a la Central, entre otras cosas, que en las cláusulas relativas al acceso a la igualdad previera un marco que permitiera a sus afiliados participar en el establecimiento de las condiciones favorables a la contratación y a la movilidad de las personas discapacitadas en el seno de la empresa, oponiéndose a toda forma de exclusión motivada en el surgimiento o reconocimiento de una discapacidad.

Cubiertos por la legislación relativa a la administración pública

En todos los países del mundo, numerosos sindicatos simplemente velan por que, independientemente de toda discriminación motivada en alguna deficiencia física o mental, se aplique y se respete la legislación en materia de igualdad ante el empleo. Así, en Alemania, a los profesores los ampara la legislación relativa a la administración pública, que obliga al Estado, como empleador, a contratar a un número determinado de personas discapacitadas. Los diferentes *länder*, respetando su espíritu, han adaptado esta legislación. Como consecuencia, el sindicato alemán de profesores Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), que cuenta con 230.000 afiliados, hasta el presente no ha evocado esta cuestión en la negociación de los convenios colectivos de trabajo.

Es cierto que los profesores, en su mayoría funcionarios públicos, se hallan cubiertos por la legislación relativa al acceso de las personas discapacitadas a la educación y al empleo. Pero si los sindicatos de la enseñanza por lo general no han estimado necesario adoptar líneas de acción específicas tendientes a proteger la integración de los discapacitados en esta profesión, la actitud quizá esté cambiando, como lo demuestra lo que ocurre actualmente en Nueva Zelandia.

Cambio de dirección en la política social

Durante muchos años, la legislación social del gobierno laborista de Nueva Zelandia era tan completa y generosa que nuestro sindicato no estimó necesario elaborar un programa específico en favor de la inserción profesional de los profesores discapacitados, explica Rosslyn Noonan, ex secretaria nacional del sindicato de profesores Te Riu Roa, del Instituto de Educación de Nueva Zelandia (NZEI), con 22.600 afiliados, y actual coordinadora de los derechos humanos y sindicales en la Internacional de Educadores (IE). El retorno de los conservadores al poder a comienzos de los años noventa se tradujo en un cambio de dirección en la política social. En 1993, el NZEI/ Te Riu Roa se dio cuenta, por ejemplo, de que el personal de apoyo y las personas empleadas a tiempo parcial no quedaban totalmente cubiertas por la legislación en materia de compensaciones por accidentes de trabajo. De esta suerte, si ocurría un accidente durante el período de vacaciones, el educador no estaba cubierto por la legislación en cuestión. La negociación emprendida permitió llegar a una solución favorable en 1994, explica Carole A. Hicks, responsable ejecutiva en el NZEI.

Arquitectura y transporte

Uno de los sindicatos suecos de educadores, Lärarförbundet, que cuenta con 175 adherentes, vela igualmente por que se respete y aplique la legislación nacional en materia de igualdad de oportunidades que prevé un acceso libre de discriminación a la educación y al empleo. El Gobierno, las regiones y los municipios están obligados a aplicar esta legislación tal como fue redefinida el 1 de enero de 1994, explica Agneta Bröden, del departamento Educación y Empleo en la sede del mencionado sindicato. Dicha ley contempla la adaptación de los puestos de trabajo o la reacomodación del lugar de trabajo con el objeto de favorecer la integración de las personas discapacitadas. Modificaciones de este tipo son igualmente posibles para solucionar problemas que plantea la arquitectura del establecimiento o el transporte.

Formación profesional

Habida cuenta de sus insuficiencias, limitaciones funcionales y grado de autonomía, las personas discapacitadas necesitan medidas diferentes que contribuyan a su formación y perfeccionamiento profesionales. En ciertos

países, se dan facilidades a estas personas para que se formen como enseñantes. Por ejemplo, en el Canadá se recurre con frecuencia a los cursos a distancia para las personas que no pueden desplazarse; además, se adaptan los medios de difusión a fin de llegar a todos los discapacitados cualesquiera que sean sus insuficiencias y limitaciones funcionales.

Cómo encontrar los medios adecuados para ocuparse de este sector de la población

En Suecia se han realizado también grandes esfuerzos para responder a las necesidades de las personas discapacitadas, en materia de formación escolar, formación profesional y aprendizaje. Por ejemplo, los estudiantes que siguen una formación para llegar a ser docentes reciben una ayuda personalizada para poder asistir a los cursos y, en la medida de lo posible, se pone a su disposición un equipo técnico adaptado. En todos los presupuestos de las universidades figura una rúbrica específica para responder a las necesidades de los estudiantes discapacitados.

En el Canadá, la ya citada CEQ ha elaborado numerosas reivindicaciones para favorecer la educación de los adultos discapacitados, señalando en particular que éstos sufren de la injusticia de verse excluidos del sistema escolar normal y que el ministerio competente debe ocuparse de quienes, habiendo llegado a la edad adulta, están excluidos de toda participación en la vida de la comunidad por no contar con una formación adecuada. Hay pues que encontrar los medios adecuados para ocuparse de estas personas para las que no bastan los métodos convencionales y elaborar programas y cursos que respondan a sus necesidades. Con este fin el ministerio podrá recurrir a las asociaciones de discapacitados que están en contacto con estas personas, como se indica en el pliego de peticiones elaborado por la CEQ.

Reintegración de los enseñantes discapacitados

La mayor parte de las organizaciones sindicales de personal docente defienden el derecho de los enseñantes que sufren de limitaciones funcionales como consecuencia de un accidente

Testimonio de Cathy, enseñante sorda en una clase tradicional

Cathy no siempre fue sorda; sus facultades auditivas comenzaron a deteriorarse a los trece años debido a una enfermedad genética. Cuando ya dominaba la expresión oral perdió el oído en el período de su formación como estudiante en la Universidad de St. Mary, en Halifax. Cathy, que aprendió el lenguaje de los signos y que leía siguiendo el movimiento de los labios, obtuvo brillantemente su diploma de enseñante. Deseosa de enseñar a niños «normales», solicitó un período de prueba para enseñar materias científicas en una escuela secundaria.

En un comienzo Cathy pudo contar con la ayuda de dos profesores. Sin embargo, Cathy no conseguía comunicar bien con sus alumnos y mantenía mal la disciplina. Estas dificultades iniciales fueron rápidamente superadas y todos pudieron darse cuenta de que el comportamiento y el aprendizaje de los alumnos con una enseñante sorda eran, en todo caso, muy diferentes a los manifestados con otros profesores.

Se pidió a los alumnos de Cathy que comentaran su experiencia y a este respecto señalaron que en un comienzo se sentían muy incómodos ante la idea de que Cathy no los podía oír. Cathy les enseñó los rudimentos del lenguaje de signos y pidió a los alumnos que escribieran en la pizarra sus preguntas y comentarios. Como el intercambio verbal era más difícil, la profesora procedió a realizar un mayor número de experiencias científicas en lugar de explicarlas. También tuvo que concentrarse en su materia en lugar de desviarse para tratar cuestiones periféricas, lo que permitió avanzar rápidamente en los cursos.

El mantenimiento de la disciplina en la clase presentó muchos problemas y al principio los alumnos hablaban mucho sabiendo que Cathy no los oía. Sin embargo, con bastante rapidez, los alumnos empezaron a sentirse responsables del buen funcionamiento de la clase y, debido a que la elocución de Cathy era mediocre, se vieron obligados a concentrarse y autodisciplinarse para poder oírla. Además de las materias de su curso, Cathy enseñó a sus alumnos valores humanos muy importantes como son el respeto a la diferencia, el gusto por un trabajo bien hecho y la voluntad de superarse.

El resultado de esta experiencia demuestra que la integración profesional de los discapacitados es por supuesto benéfica para el propio interesado, pero presenta al mismo tiempo numerosos aspectos positivos para los demás profesionales y para el medio escolar en general.

o de una enfermedad a reintegrar su puesto de trabajo en el establecimiento en que trabajaban.

Como señala Agneta Bröden, del Lärarförbundet, Suecia, «cuando se trata de la reintegración de enseñantes víctimas de accidentes del trabajo, la sociedad tiene la obligación de permitir que el interesado prosiga su carrera profesional durante el mayor tiempo posible. Con este fin se prevé en prioridad la readaptación del medio de trabajo y de las técnicas profesionales, así como una eventual reasignación de tareas o una reorientación profesional.

En Japón también el sindicato Nikkyoso negocia la introducción de medidas de apoyo para permitir que los enseñantes víctimas de una discapacidad adquirida durante el trabajo se mantengan en sus puestos el mayor tiempo posible.

Tiempo parcial e indemnizaciones de invalidez

En la provincia canadiense de Saskatchewan, los enseñantes que sufren de una discapacidad adquirida durante el empleo son autorizados a reanudar sus funciones docentes a tiempo parcial y se completa su salario mediante indemnizaciones de invalidez, lo

que permite mantener en actividad a enseñantes que, debido a una discapacidad, no pueden dar sus clases durante toda una jornada. El sistema de seguros de enfermedad prevé también financiar la adquisición de material ergonómico que permita que el docente prosiga su carrera durante un período más largo, señala Isobel Tamney, del sindicato de personal docente de la mencionada provincia, miembro de la Federación Canadiense de Personal Docente FCE/CTF.

Como ocurre con frecuencia cuando los sindicatos luchan contra la discriminación, se ha comprobado que la reivindicación sindical sobre la organización o la adaptación de los puestos de trabajo con el fin de favorecer la integración o la reintegración de las personas discapacitadas a la larga contribuye a mejorar las condiciones de salud y de seguridad en el trabajo de todos los trabajadores.

Los sindicatos de personal docente, deseosos de promover la igualdad de oportunidades y de trato en todos los campos, elaboran cada vez con mayor frecuencia políticas sindicales que persiguen asegurar la integración de los enseñantes discapacitados para el bien de todos, como lo prueba la experiencia de una enseñante sorda llamada Cathy que se presenta a continuación.

Readaptación profesional y empleo de las personas discapacitadas en Alemania: el enfoque de IG Metall

El presente artículo es la síntesis de una serie de documentos de IG Metall, el mayor sindicato de Alemania, sobre su política con respecto a los asalariados que sufren discapacidad. En el artículo se describe la situación de estas personas en el contexto económico actual y se expone la evolución legislativa y las medidas adoptadas por los sindicatos para proteger a las personas discapacitadas. Por último, se evocan las reformas que serían necesarias para mejorar sus posibilidades de readaptación y empleo, y se sugieren determinadas innovaciones que pueden mejorar la situación de las personas discapacitadas en el mercado de trabajo.

Las personas discapacitadas frente a las dificultades del mundo laboral

La ausencia de discriminación figura en la Constitución alemana: «Nadie puede verse desaventajado debido a una discapacidad» (artículo 3 de la Ley Fundamental, modificada en 1994 para cumplir las disposiciones del Convenio de la OIT). La lucha por la igualdad de oportunidades de las personas discapacitadas se radicaliza y proporciona un nuevo impulso a los sindicatos en esta esfera de intervención. Desde el punto de vista sindical, los valores fundamentales del trabajo para las personas discapacitadas son la solidaridad, la igualdad de oportunidades, la integración, la participación y la libertad de elección en la vida profesional y privada.

La mundialización y la intensa competencia han degradado mucho el mercado de trabajo. Los empleadores intentan por todos los medios reducir el empleo, y los grupos vulnerables –personas discapacitadas, jóvenes, mujeres, trabajadores de edad avanzada– son los primeros en sufrir las consecuencias. Los empleadores no respetan los cupos laborales de personas discapacitadas (6 por ciento) que impone la ley. Prefieren pagar el «impuesto compensatorio», que es una especie de sanción. Los recursos que genera se utilizan a favor de las personas discapacitadas. El aumento de las injusticias sociales que hoy se percibe claramente se concreta en la exclusión de esas personas, cuyo acceso al mundo laboral, a la escolarización, a la vivienda y a los lugares públicos resulta cada vez más difícil. IG Metall percibe directamente esta exclusión no sólo en sus efectivos, sino también cuando se celebran elecciones en los órganos de representación de las personas discapacitadas.

Por último, los propios empleadores deciden el número de puestos de trabajo destinados a las personas discapacitadas. Sus obligaciones legales sólo existen en teoría ya que el Gobierno ha renunciado a fomentar la política en esta esfera, y así satisfacer a las empresas, que cada vez exigen más desregulación. De este modo, desde hace años, los empleadores «compran» su libertad para no contratar a personas discapacitadas, pagando el impuesto compensatorio que todos los años aporta al Estado 1.000 millones de marcos, lo que sin embargo no produce efectos laborales durables a favor de las personas discapacitadas. El enfoque de los empleadores es evidente: no contentos con atacar regularmente la red de seguridad social, a pesar de los grandes aumentos de productividad y de beneficios, y de una fiscalidad hasta ahora muy baja para las empresas, quieren una economía libre de obligaciones respecto de las personas discapacitadas.

Entre 1991 y 1995 las administraciones competentes recibieron 243.827 solicitudes de aprobación de despidos. Casi el 80 por ciento (192.000) de los despidos se concretaron en la pérdida del empleo.

Sin embargo, los empleadores no pueden negar que la mayor parte de las personas discapacitadas contrajeron su discapacidad en el marco de su trabajo. Más de un trabajador de cada tres sufre discapacidad al final de su vida profesional. Aparte las discapacidades congénitas o por accidente, el 80 por ciento son resultado de enfermedades crónicas relacionadas con el desgaste del organismo y entre ellas las afecciones psíquicas son las que registran un mayor aumento. Se comprueba además que las condiciones laborales son una de las principales causas de discapacidad.

Las personas discapacitadas y su representación en la metalurgia

Alemania tiene 6,5 millones de personas gravemente discapacitadas¹ «debidamente reconocidas» por las administraciones, y de ellas 2,25 millones tienen entre 15 y 60 años. De ese total, sólo 850.000 ejercen un trabajo remunerado, 197.000 están inscritas en el desempleo y 150.000 se encuentran en talleres protegidos. Al mismo tiempo, entre 1991 y 1995 hubo 130.000 empleos menos para las personas discapacitadas. La tasa de empleo en el sector privado bajó del 4 por ciento en 1991 al 3,6 por ciento en 1995.

El sector metalúrgico emplea a 100.000 personas discapacitadas, pero muchos otros trabajadores están amenazados de discapacidad por problemas de salud crónicos. Las personas discapacitadas se ven especialmente afectadas por las políticas de reducción de personal llevadas a cabo por los empleadores, por sus exigencias de flexibilidad y por las políticas de limitación de las prestaciones sociales y de desregulación.

Si bien los empleadores intentan cada vez más rehuir su obligación de emplear a personas discapacitadas (el 76 por ciento de ellos no respetan la ley o la respetan parcialmente), es preciso destacar que en la metalurgia la tasa de empleo de personas discapacitadas es superior a la media nacional (el 4,3 y el 3,6 por ciento, respectivamente).

El número de representantes de las personas discapacitadas en las empresas también disminuye. En las elecciones de 1994 hubo 5.900 representantes de personas discapacitadas en 2.261 empresas, lo que supone una disminución del 25 por ciento en comparación con 1990.

En conjunto, el mercado del empleo es particularmente desfavorable a las personas discapacitadas. La precariedad del empleo de estas personas explica su elevada tasa de sindicación (el 53 por ciento) y sus firmes vínculos con el sindicato.

Problemas de las personas discapacitadas

Para numerosas personas discapacitadas el principal problema que se plantea en su vida diaria no es tanto su deficiencia física –con la que han aprendido a vivir–, sino sobre todo las relaciones con quienes les dirigen en las empresas.

En consecuencia:

- los interesados no se atreven a quejarse a los poderes públicos;

- no muestran su tarjeta y renuncian a sus derechos;
- son tres veces más numerosos que las personas no discapacitadas en lo que se refiere a aceptar contratos temporales;
- a menudo tienen un empleo de nivel inferior a sus aptitudes;
- aceptan empleos perjudiciales para su discapacidad y a veces contraen nuevas discapacidades;
- sufren de manera desmesurada las supresiones de empleo;
- se encuentran en situación de desventaja cuando se modifica la organización del trabajo;
- los que tienen problemas auditivos reciben poca atención;
- los aquejados de deficiencias psíquicas suelen recibir la pensión de invalidez o son internados en centros psiquiátricos.

Para luchar contra esta situación, toda colectividad democrática debe poder:

- garantizar un mínimo de solidaridad entre las personas discapacitadas y las que no lo son;
- establecer un mínimo de normas y de leyes obligatorias para luchar contra la exclusión;
- ofrecer a las personas discapacitadas ayuda y servicios que les garanticen medios de existencia y una inserción segura en función de sus necesidades.

Política de los sindicatos

Es imposible luchar eficazmente contra la exclusión de las personas discapacitadas de la vida profesional sin limitar en cierta medida la libertad de las empresas y planificar cuidadosamente las asignaciones de personal. La ley sobre las personas discapacitadas debe hacer mayor hincapié en las obligaciones de los empleadores y tener carácter realmente obligatorio en lo que se refiere al empleo y a la inserción de las personas discapacitadas.

Perspectivas de empleo

Para organizar su vida y la de su familia, las personas discapacitadas, al igual que las que no lo están, necesitan una inserción durable en el mercado laboral. Deben rechazarse las formas de empleo atípicas que alejan por largo tiempo a las personas del mercado principal de

trabajo. Los sindicatos entienden por reinserción profesional el acceso a un empleo «normal» en el que puedan trabajar juntas personas discapacitadas y no discapacitadas.

El proceso de integración sólo puede consolidarse si en las empresas se trabaja activamente para suprimir los prejuicios y los obstáculos.

Empleos concordes con las aptitudes

Estudios recientes han demostrado que, en conjunto, las personas discapacitadas no poseen menos aptitudes que las demás. Por consiguiente, tienen que obtener empleos que correspondan a sus aptitudes.

Servicios de apoyo

La oferta de servicios en la empresa para facilitar la inserción profesional de las personas discapacitadas debe hacerse de manera coordinada con sus órganos de representación y los servicios externos especializados en la inserción. Esta debe atender las necesidades reales de las personas.

Representación sindical de las personas discapacitadas

No existe contradicción entre la noción de libre determinación de los interesados y la de representación sindical. Al contrario, estas dos nociones se complementan.

La representación sindical de las personas discapacitadas es condición indispensable para su derecho a la libre determinación y a la igualdad de oportunidades. Es preciso ampliar y reforzar la función de sus propias instancias representativas.

Evaluación legislativa

De la integración de los inválidos de guerra al derecho civil a la igualdad

Ya en 1920, cuando empezó a promoverse la legislación a favor de las personas discapacitadas, se entendió que la readaptación social pasaba ante todo por la inserción profesional. Después de las dos guerras mundiales la inserción profesional de las personas discapacitadas tenía ante todo por finalidad superar las consecuencias económicas y sociales del conflicto, lo que sólo podía conseguirse mediante una intervención del Estado que limitase la libertad de las empresas en materia de gestión del personal.

La legislación de 1974 sobre las personas discapacitadas permaneció fiel a la tradición de intervención del Estado. Esta legislación preserva la noción de reinserción (de las víctimas de la guerra y de accidentes) y responde también a la evolución de la sociedad moderna, y sobre todo a la necesidad de readaptación y de reinserción de las personas discapacitadas «civiles». Es el producto de una política de reforma socioliberal y tiene por objetivo establecer la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

El dispositivo de inserción comprende las medidas tradicionales de protección y adaptación en la empresa:

- obligación del empleador de facilitar la reinserción;
- obligación del empleador de contratar a un porcentaje determinado de personas discapacitadas;
- impuesto compensatorio para alentar el empleo;
- representación de las personas discapacitadas;
- legislación especial de protección contra el despido;
- servicios conexos.

Los defectos de la ley

Durante los años de casi pleno empleo la inserción de las personas discapacitadas no planteaba ningún problema. Por este motivo, el legislador no se ocupó de establecer una participación eficaz de las personas discapacitadas en las decisiones que influyen en su inserción y en su seguridad laboral en la empresa.

Los defectos de la ley no tardaron en manifestarse. La ley se conocía irónicamente como «ley de la buena voluntad», ya que los empleadores no se tomaban en serio sus responsabilidades. Esta actitud resultó especialmente trágica cuando se intensificó la crisis del empleo durante el decenio de 1980.

Desde entonces la situación de las personas discapacitadas en el mercado de trabajo no ha dejado de empeorar. La legislación revisada de 1986, orientada hacia una política neoliberal, provocó una disminución de la protección social y jurídica de las personas discapacitadas. La consigna era «supresión de los obstáculos para el empleo». Sin embargo, se entendía por «obstáculos», por ejemplo, las licencias suplementarias para las personas discapacitadas o la protección contra el despido.

Por todo ello, hoy más que nunca, la seguridad en el empleo de las personas discapacitadas depende de la competencia y la fuerza de los comités de empresa, los comités de personal y los órganos de representación de esas personas. Los servicios de asesoramiento y de readaptación internos o externos de las empresas adquieren cada vez mayor importancia, al igual que la cooperación con los «servicios sociales» externos (centros psicossociales, etc.).

Readaptación e inserción mediante el trabajo colectivo

El trabajo colectivo, nueva forma de organización laboral en la producción y los servicios, se encuentra en pleno auge desde principios del decenio de 1990.

El trabajo colectivo, instrumento de racionalización y de reestructuración para el empleador y medio de mejorar los conocimientos prácticos, la remuneración y el margen de maniobra de los empleados, se basa en la cooperación y la solidaridad. No obstante, también encierra los siguientes graves peligros para las personas discapacitadas:

- reducciones de personal;
- autoexplotación;
- tensión causada por la presión del grupo;
- trabajar más para cobrar más;
- peligro de exclusión;
- forma de trabajo que escapa a la influencia de los sindicatos;
- sustitución de los convenios colectivos por contratos individuales.

No obstante, las ventajas no son despreciables:

- ampliación de las esferas de actividad;
- aumento de la responsabilidad;
- mayor dominio de los procesos laborales;
- mayor integración en la vida de la empresa;
- adopción de iniciativas;
- aumento de los conocimientos;
- mejores relaciones sociales;
- aumento de la autonomía;
- posibilidades de promoción.

En este contexto, la regulación debe referirse a las cuatro esferas siguientes:

1) Integración

Tiene que ser una integración duradera en un empleo de calidad. Por ejemplo, las condiciones laborales deberán ser tales que todos los miembros del grupo, discapacitados o no, se ayuden mutuamente. Para conseguir la igualdad de oportunidades, el trabajo que se espera realice una persona discapacitada debe fijarse a una nivel medio y no juzgarse en función de los rendimientos máximos. Las ausencias de las personas discapacitadas debidas a motivos médicos y el mayor tiempo necesario para efectuar los desplazamientos deben tenerse por consiguiente en cuenta en los objetivos generales de rendimiento del grupo.

2) Adaptación del empleo a las personas discapacitadas

El empleo puede estabilizarse mediante una adecuada organización del trabajo. Los empleos deben ajustarse de manera que permitan el mejor rendimiento posible de las personas discapacitadas.

3) Aptitudes

Muchas personas discapacitadas, si se beneficiaran de las medidas de formación ofrecidas en las empresas, podrían acceder a empleos de mejor calidad y pasar a niveles superiores.

La formación es un factor de importancia absoluta para la igualdad de oportunidades de las personas discapacitadas.

4) Participación

La participación debe caracterizarse por la tolerancia. En el trabajo colectivo, los miembros que lo llevan a cabo actúan de manera autónoma y se reparten las tareas. Este tipo de funcionamiento exige una comunicación de calidad, competencias sociales y la capacidad de resolver los problemas de manera colectiva. Estas cualidades se reparten de manera desigual entre los individuos, pero pueden adquirirse gracias a la formación. El trabajo colectivo registra inevitablemente conflictos, que sin embargo pueden resolverse de manera constructiva.

Todos deben dar muestras de comprensión hacia los demás. Si se mantiene el conflicto, la persona discapacitada debe poder obtener, si así lo solicita, ayuda de su instancia representativa o de un representante del comité de empresa.

5) *Organizar el trabajo garantizando la igualdad*

La reglamentación del trabajo colectivo debe establecer una organización laboral que garantice la participación de todos en pie de igualdad, así como procedimientos de solución de conflictos.

Por ejemplo, la organización laboral puede garantizar la igualdad de las personas discapacitadas en lo que se refiere a comunicación: si procede, deberá recurrirse a un intérprete del lenguaje de signos, una presentación acústica o escrita complementaria, casetes de audio o informaciones y actas en braille.

En resumen, estos son los objetivos de la inserción de las personas discapacitadas mediante el trabajo colectivo:

- descubrir y prevenir a tiempo los peligros de exclusión;
- que las instancias representativas de las personas discapacitadas y el comité de empresa cooperen para fijar una política de integración y de seguridad del empleo;
- que las condiciones de trabajo y de prestación de servicios se adapten a las necesidades de las personas discapacitadas;
- que el acceso a la formación favorezca sus posibilidades de progreso profesional;
- que los grupos acepten la diferencia y den muestras de tolerancia respecto de sus colegas con discapacidad;
- que las conductas sociales dentro de los grupos respeten las reglas;
- que los empleados que sufran discapacidad participen en pie de igualdad en todas las decisiones adoptadas dentro del grupo.

Reformas necesarias

Las estructuras de trabajo y de organización de IG Metall deben adaptarse mejor a los problemas de representación de las personas discapacitadas. La esfera de intervención debe ampliarse, y el sindicato tiene que hacer lo necesario para estabilizar la reducción de las actividades de los grupos locales y regionales. Dicho esto, debe reconocerse que los grupos de trabajo encargados de las cuestiones relativas a las personas discapacitadas cuentan con una participación relativamente amplia y se reúnen con regularidad. Estos intercambios son estimulantes y movilizadores. En estos grupos laborales la noción de solidaridad no es una

palabra vana. La política relativa a las personas discapacitadas forma parte integrante de la política social del sindicato y, en consecuencia, debe mantenerse en su esfera de intervención, ya que reúne casi todos los sectores laborales y de acción de la organización.

Un clima de confianza mutua

El sindicato debe establecer vínculos de manera activa y sistemática y constituir una red de todos los grupos de trabajo para personas discapacitadas y los demás comités del sindicato, así como vincular las políticas para esas personas con las políticas generales. Un elemento clave del desarrollo futuro es la cooperación en un clima de confianza mutua entre responsables voluntarios y permanentes y una mayor participación de los voluntarios en el proceso de adopción de decisiones. La concesión de responsabilidad es una condición previa decisiva para trabajar de manera constructiva en el contexto actual de sobrecarga y exigencias desmesuradas.

Un programa detallado

En resumen, el sindicato tiene que desarrollar y reforzar su estructura a favor de las personas discapacitadas en los diferentes niveles, empezando por el Comité Ejecutivo, en lo que se refiere a la planificación, la coordinación y la dirección de la labor política, de manera concertada con un grupo de trabajo central que represente a esas personas discapacitadas.

El sindicato debe garantizar la labor «multiplicadora» que representa la formación inicial y continua de un núcleo de militantes y desarrollar la oferta de seminarios especializados para esas personas. También tiene que coordinar las iniciativas y proyectos a nivel regional, de consuno con el grupo de trabajo central y con la central sindical, la DGB, y actuar en estrecha cooperación con los órganos de representación de las personas discapacitadas y sus asociaciones sectoriales a todos los niveles.

Perspectivas futuras

Los sindicatos prevén innovaciones en la labor de inserción profesional mediante la planificación, la ayuda y el control.

De momento, el éxito o el fracaso de la política de reinserción profesional del Estado y de las empresas depende en gran medida de la coyuntura, y a veces de la buena voluntad de

la dirección y, sobre todo, de la eficacia de los comités de empresa.

Sería útil establecer en la empresa una instancia que tenga por mandato explícito la organización y el seguimiento de las medidas de readaptación y reinserción. Esta instancia tendría por misión coordinar las necesidades de inserción profesional, las disposiciones legislativas y los recursos disponibles.

Los nuevos instrumentos que se proponen para facilitar la inserción son los siguientes:

Planificación de la inserción (inventario de la situación, exposición de los objetivos, calendario, prioridades) y descripción de las competencias, la cooperación con el comité de empresa y los procedimientos indispensables de consulta y evaluación.

Acuerdo sobre los objetivos que deben alcanzarse (con la participación garantizada de los representantes de las personas discapacitadas).

Desarrollo de la formación, lo que supone la cooperación entre las oficinas de empleo, las oficinas de ayuda a las personas discapacitadas, los servicios especializados en la reinserción, los órganos de formación profesional, etc.

Creación de un fondo de integración. Los recursos del fondo de integración proceden del valor añadido creado por la empresa, la cual los recibe en el marco de una transferencia interna de manera que estas sumas no figuran en el balance y por consiguiente no suponen desventajas financieras para el empleo de personas discapacitadas.

Creación de un grupo de acompañamiento que tenga por función controlar, dirigir y garantizar la cooperación en la esfera de la reinserción profesional y la política de empleo de la empresa.

Establecimiento de una auditoría obligatoria sobre la igualdad. Es éste un segundo elemento de la planificación y también un medio de control. El empleador está obligado a informar regularmente sobre la situación respecto de la igualdad en su empresa (déficit, progresos y necesidades futuras).

Ampliación de los derechos de participación. Los sindicatos y las asociaciones de personas discapacitadas tienen que tener derecho a proponer a representantes de esas personas en el Gobierno federal, los gobiernos de los *länder* y los consejos municipales (DGB).

Conclusión

Como señala la Confederación Alemana de Sindicatos (DGB) en su declaración de política sobre las personas discapacitadas, en una sociedad democrática la inserción profesional de esas personas no puede dejarse al criterio de los poderes públicos. La exclusión de las personas discapacitadas de numerosas esferas de la sociedad no puede corregirse sino reforzando su propia capacidad de intervención directa junto a los sindicatos. En este sentido deben dirigirse los esfuerzos de todos los interesados, y la tarea que queda por efectuar está a la altura de los envites de este final de siglo.

Nota

¹ La condición de persona «gravemente discapacitada» se define por una tasa de invalidez de más del cincuenta por ciento, pero ciertas disposiciones legislativas prevén la integración profesional de las personas con una discapacidad evaluada entre un 30 y un 50 por ciento.

¿Quién se encarga de la inserción profesional de los trabajadores discapacitados en Francia?: el punto de vista de la CFDT

Huguette Puel y Gaby Thollet

Responsables de la sección Personas Discapacitadas
CFDT (Francia)

La posibilidad de que las personas discapacitadas tengan acceso a una actividad asalariada en Francia se apoya esencialmente en la base que proporciona la ley del 10 de julio de 1987. En opinión de la Confederación Francesa Democrática del Trabajo (CFDT), pese a una coyuntura desfavorable, la mencionada ley ha permitido durante diez años que la tasa de reinserción de dichas personas en las empresas públicas y privadas se estabilizara en un 4 por ciento.

La consideración anterior podría llevarnos a adoptar una actitud pesimista. En efecto, la ley propone una cuota de un 6 por ciento. No es ésta la actitud que adoptamos: lejos de hacer una denuncia estéril, nuestra voluntad como organización sindical es la de apoyarnos en la dinámica que ha generado la ley de 1987 para conseguir ampliarla introduciéndole algunas mejoras. Dicha ley, que estimula en lugar de obligar, y que se adoptó de manera casi unánime gracias a la presión ejercida por las asociaciones de personas discapacitadas, lleva impresos los principios del realismo y de la solidaridad. Tiene su fundamento en una obligación de conseguir resultados a la vez que tiene muy en cuenta la gravedad de la discapacidad. Por último, propone a las empresas y a los actores sociales nuevas vías de participación en lo que respecta al objetivo de conseguir una integración del discapacitado en la sociedad.

El papel central del AGEFIPH

La principal innovación de la mencionada ley la constituye la creación de un fondo, administrado por los empleadores, las organizaciones sindicales de asalariados, las asociaciones y personas calificadas designadas por el Estado. Este Fondo para la Integración Profesional de las Personas Discapacitadas (AGEFIPH) otorga ayuda financiera a quienes empleen a estas personas, a través de la utilización de las

sumas colectadas en las empresas que no consiguen satisfacer la cuota del 6 por ciento. Este sistema de contribución ha sido objeto de crítica por parte de algunos; en opinión de nuestra organización, el Fondo ha llegado a ser una herramienta de integración cada vez más compleja, pensándose además que sus misiones podrían ampliarse puesto que hoy en día, en virtud de la desconcentración regional, está en condiciones de intervenir en materia de:

- sensibilización e información;
- seguimiento de la calificación profesional;
- ayuda para salvar los obstáculos técnicos que obstaculizan la integración profesional;
- apoyo a las organizaciones sindicales y patronales para que acrecienten la sensibilización y la información.

A partir de 1999, y durante tres años, se pondrá en práctica un plan excepcional de medidas inéditas tendientes a dar un nuevo impulso a la inserción profesional de las personas discapacitadas.

Los ocho últimos años

Hasta la fecha, podemos concluir que el balance de los últimos ocho años es más bien positivo: 750.000 personas se han beneficiado del Fondo; 180.000 han podido reintegrarse a un empleo, 107.000 han podido conservarlo, 143.000 se han beneficiado de una formación y de una actualización de sus conocimientos, y 420.000 solicitudes de intervención han quedado satisfechas por un monto de 10,6 millones de francos. Un 39 por ciento de éste ha ido a las empresas, un 43 por ciento a las personas discapacitadas y un 27 por ciento a los mediadores de la inserción profesional.

Habría que subrayar por último que el Fondo se basa en una colaboración eficaz. Desde su creación la CFDT ha participado

activamente y se ha implicado en los debates que han permitido acrecentar su eficacia. Presidida por Fuerza Obrera (FO) en sus comienzos, sus últimos tres presidentes han pertenecido al Consejo Nacional de Patrones Franceses (CNPF).

Los acuerdos de empresa

La eficacia de la ley se debe también al principio de los acuerdos de empresa. Se ha concluido un centenar de ellos, número bastante modesto si se tiene en cuenta que no abarca sino un pequeño número de empresas. Hoy en día la posibilidad de celebrar acuerdos por rama de actividad sólo concierne a un sector: la Federación de Establecimientos Hospitalarios y de Asistencia Privados (FEHAP), sin finalidad de lucro, que abarca a 300.000 asalariados del sector asociativo no lucrativo social y de la salud.

Pese a la exigüidad de esta cifra, la CFDT, activa en la mayor parte de estos acuerdos, considera que lo anterior constituye un éxito de participación de los dos actores sociales: empleadores y asalariados. Se trata de una cuestión compleja, donde los negociadores de estos acuerdos a menudo se declaran muy satisfechos de la dinámica generada. Ello resulta tanto más interesante cuanto que debe tratar cuestiones que atañen a la organización del trabajo, al medio ambiente de trabajo, al acceso al empleo, a la tutoría, a la personalización de la inserción, que podrían resultar de utilidad en otros ámbitos y con otros destinatarios (los jóvenes en particular). La CFDT desea que se designen responsables de llevar a cabo un seguimiento en este ámbito, con la participación de las Direcciones de Recursos Humanos (DRH), a fin de asegurar un mejor seguimiento que contemple planes de integración profesional de los discapacitados por parte de los departamentos y equipos de seguimiento y reclasificación profesional. Muchas han sido las iniciativas de la CFDT encaminadas a reunir a los negociadores de estos acuerdos.

La subcontratación y el trabajo protegido

La originalidad de la situación francesa se debe también a la existencia de un importante volumen de trabajo protegido: 83.956 plazas en los Centros de Ayuda al Trabajo (CAT) y 14.200 plazas en talleres protegidos, en 1996. El acento debe ponerse en la importancia de este sector puesto que permite, entre otras cosas, que los

discapacitados mentales conserven una posibilidad de acceder al empleo. No deja de ser cierto sin embargo que las perspectivas que tienen estas personas de acceder al medio de trabajo ordinario siguen siendo bastante exiguas: menos del 1 por ciento. La ley de 1987 propone que, además de crear nuevos empleos para los discapacitados, las empresas consideren recurrir a la subcontratación, que, con una cifra de negocios de 2.000 millones de francos, supera las sumas colectadas por el Fondo. No obstante, el desarrollo de la subcontratación puede plantear problemas de reestructuración de ciertos empleos directos como los que se presentaron en la industria del automóvil y otras. También se presentan situaciones conflictivas cuando el trabajo protegido compite con las PME en determinados mercados.

Formación y calificación de los trabajadores discapacitados

La formación profesional constituye un pilar fundamental de su acceso al empleo por cuanto, desgraciadamente, las personas discapacitadas presentan una desventaja considerable desde esta perspectiva, encontrándose por lo general calificadas en nivel 5, nivel en que cada vez se proponen menos empleos. Las posibilidades de formación las aseguran los Centros de Readaptación Profesional (CRP). Fuera de ello, la Asociación de Formación para Adultos (AFPA) propone 4.000 plazas para discapacitados y 2.800 las ofrecen otros organismos vinculados a los planes regionales creados por el Fondo AGEFIPH y los consejos regionales. ¿No sería acaso preferible integrar a los discapacitados dentro de los mecanismos ordinarios de formación? ¿Cómo se podría conseguir prepararlos mejor para el ejercicio de los oficios de hoy?

Los mecanismos ordinarios de empleo

La voluntad del Gobierno actual de Francia, bajo la conducción de Martine Aubry en el Ministerio de Trabajo y en la Delegación de Empleo, encargada de las personas discapacitadas, es la de integrar la política del empleo de los discapacitados en los mecanismos ordinarios de lucha contra el desempleo. Estas personas constituyen pues uno de los grupos destinatarios prioritarios: 49.000 personas se han beneficiado de Contratos de Empleo Solidaridad (CES), y 20.500 Contratos Iniciativa Empleo (CIE) se han otorgado a las personas discapacitadas. Lo anterior no deja de plantear

dificultades: las personas discapacitadas son objeto de una discriminación positiva, lo cual no es del gusto de todos en la sociedad francesa. El trato social a los discapacitados y los mecanismos contemplados por la Comisión Técnica de Orientación y Reclasificación Profesional (COTOREP) en particular pueden conducir a que, por ejemplo, ciertos enfermos psiquiátricos estabilizados se consideren como discapacitados y tengan acceso a todo el sistema de ayudas y subsidios que bien pueden alcanzar niveles superiores al Ingreso Mínimo de Inserción (RMI) u otros mínimos sociales.

Europa y los discapacitados

La Comunidad Europea, a través de su Directiva General núm.5 (DGV), tomó iniciativas con vistas a que los participantes sociales –la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y la Unión de Confederaciones Industriales y Patronales de Europa (UNICE)– constituyan un compendio de prácticas apropiadas en materia de integración profesional en medio ordinario (no protegido), aplicable a los trabajadores discapacitados. La CFDT, la única organización sindical francesa que hasta la fecha participa en esta tarea, pudo aportar muchos ejemplos de integración con éxito. Parece que la mera existencia de la ley de 1987 constituye un punto favorable, aún cuando el asunto de las cuotas que deben respetarse no es un asunto sobre el que exista unanimidad entre las asociaciones de trabajadores y de empleadores en cada país. En todo caso, parece existir una voluntad política en el sentido de mejorar la situación en que se encuentran 30 millones de personas que padecen alguna discapacidad y se hallan excluidas del mundo del trabajo.

Una dinámica en que se reconoce una función al Estado

Queda aún mucho por hacer. Pese a que la cuestión del empleo para los discapacitados no constituye una prioridad para nuestro sindicato, sigue presente en la mente de sus dirigentes. Es frecuente que en esta materia el trabajo llegue a concretizarse en una concertación con la Unión Nacional de Asociaciones de Padres de Niños Inadaptados (UNAPEI), la Asociación de Paralíticos de Francia (APF), la Asociación para Adultos y Jóvenes Discapacitados (APAJH) y la Federación Nacional de Accidentados del Trabajo y Discapacitados. El Estado debe conservar una función de promoción, al menos para que en la totalidad del

territorio se ofrezcan las mismas oportunidades a las personas discapacitadas. Para éstas, la conservación del empleo tras contraer una enfermedad profesional o verse afectados por un accidente de trabajo continúa representando una dificultad.

Existen instituciones encargadas de llevar a cabo los análisis que se imponen y de elaborar propuestas: el Consejo Nacional Consultivo para las Personas Discapacitadas en el Ministerio de Asuntos Sociales, el Consejo Superior de Reclasificación de las Personas Discapacitadas ante la Delegación de Empleo, y el Ministerio de Trabajo.

En cada departamento se contempla la participación sindical en los Programas Departamentales de Inserción para los Trabajadores Discapacitados (PDITH) que permiten coordinar la acción del Estado, de la Asociación

Un ejemplo de acogida de personal discapacitado: Una bizcochería de Nantes

Un taller protegido en los locales de una fábrica

En el marco de la reglamentación sobre el empleo de personas discapacitadas en el seno de una empresa, el Comité de Empresa, el Comité de Salud, Seguridad y Condiciones de Trabajo (CSSCT) y la CDFT concibieron la creación de un taller protegido en los locales de la empresa. De acuerdo con la dirección y con el apoyo del profesor Mathé¹, se creó un taller protegido donde trabajan alrededor de veinte personas discapacitadas.

La acción del CSSCT permitió adecuar el lugar de trabajo de esas 20 personas, las cuales han hecho progresos considerables en lo que se refiere a su autonomía y su reinserción en un medio profesional. Lo anterior se ha visto facilitado por la proximidad de otros trabajadores. Gracias a que la cantina les está abierta, el contacto con otros trabajadores ha sido fácil. Fuera de eso se les acordó participación en las actividades del Comité de Empresa.

Esta acción debe inscribirse dentro del marco del esfuerzo mundial por que las personas discapacitadas, mediante el acceso al trabajo y apoyándose en leyes que, como en el caso de Francia, les aseguran el camino hacia la integración, puedan ocupar el lugar que les corresponde como ciudadanos.

¹ El profesor Mathé, médico francés, realiza investigaciones muy especializadas en el tratamiento de los traumatismos craneanos.

Nacional para el Empleo (ANPE), de los Equipos de Preparación y Seguimiento de la Reclutación de las personas discapacitadas (EPSR) y de los Organismos de Inserción y de Colocación de las personas discapacitadas (OIP). Esta manera de actuar, pensada para crear una dinámica de empleo, debería conseguir coordinar las iniciativas locales en torno a un mismo proyecto con el objeto de hacer realidad una política y no meramente un programa de acción.

El derecho al trabajo sigue siendo también uno de los derechos fundamentales para las personas discapacitadas que reclaman esa dignidad.

La acción de la CFDT

El plan de acción de la CFDT con vistas a favorecer el empleo de los discapacitados debe constituir una preocupación para todos sus adherentes. La ley de 1987 fijaba un objetivo: conseguir que las empresas públicas y privadas emplearan a un 6 por ciento de personas discapacitadas. Se está lejos de alcanzar dicho objetivo que sigue pareciendo inalcanzable para ciertos empleadores que se escudan en una coyuntura desfavorable y en una casi imposibilidad de encontrar discapacitados que puedan desempeñarse en los puestos vacantes.

El camino por recorrer hasta que las personas discapacitadas se beneficien de las mismas oportunidades que se abren a todo asalariado es largo. Para la CFDT, lo anterior requiere de una voluntad firme y un compromiso de largo aliento de parte de cuantos ocupan cargos electivos. Determinadas prácticas sindicales han hecho posible que las empresas Electricidad de Francia (EDF), Sociedad Nacional de Transporte Ferroviario (SNCF), Thomson y más de otras 90 grandes empresas hayan firmado acuerdos en este sentido.

Una estrategia realista que favorezca el empleo de personas discapacitadas debería contemplar la observación de los siguientes puntos:

- Es necesario sensibilizar a los asalariados incluso antes de esbozar una iniciativa en este ámbito: los delegados a los Comités de Empresa (CE) o los delegados del personal (DP) adelantarían si redactasen algún texto

o reprodujesen documentos donde se plantee la posibilidad de contratar personas discapacitadas. Es preciso derribar primero el muro de la indiferencia o del miedo que sienten las personas no discapacitadas frente al que presenta una deficiencia que disminuye su capacidad. Muchos lo ignoran todo en lo que respecta a la discapacidad y tienen fuertes prejuicios a este respecto.

- Quienes ocupen cargos electivos deben utilizar el balance social que proporciona el empleador al Comité de Empresa y que les permite obtener una fotografía de la situación en la empresa en relación con la tasa de contrataciones.
- Si existiese un plan de contratación de personal en la empresa, los responsables sindicales deberían mantenerse atentos para que no se olvide a los discapacitados. Por ejemplo, si se llega a un acuerdo para reducir las horas de trabajo con un plan de contratación ¿por qué no solicitar una cuota de discapacitados?
- En último término, el Comité de Salud, Seguridad y Condiciones de Trabajo (CSSCT) concede gran importancia a la adaptación de los lugares de trabajo. Puede también analizar medidas de prevención de enfermedades profesionales y accidentes del trabajo que podría financiar el Fondo AGEFIPH. Tras un accidente de trabajo, a los dirigentes nos corresponde batirnos por que los afectados no tengan que abandonar la empresa. Si se adopta un plan de contratación de personas discapacitadas, los responsables sindicales deben permanecer vigilantes para que en el taller o en el servicio que acoge a los recién llegados no se olviden sus problemas cotidianos que atañen el acceso a la cafetería, a los servicios higiénicos, al estacionamiento de vehículos y ayudarlos sosteniendo su moral durante los primeros meses. Es evidente que estas personas discapacitadas deben ser acogidas en la sección sindical y ser consideradas cuando se trate de elegir delegados al CE, al CSSCT o a comisiones específicas (formación, recreación, etc).

Reino Unido: el sindicato Manufacturing, Science and Finance (MSF), líder por su interés en las cuestiones relacionadas con la discapacidad

Kenneth Orme

Funcionario nacional encargado de cuestiones de discapacidad
Manufacturing, Science and Finance (MSF)
Reino Unido

Sindicatos y discapacidad

Muchas personas, incluso algunas que tienen discapacidad, no saben que numerosos sindicatos se interesan en todas las cuestiones que afectan tanto a las personas discapacitadas en general como a los propios afiliados a los sindicatos que tienen discapacidad. Por ejemplo, el sindicato Manufacturing, Science and Finance (MSF), que no sólo representa a muchos trabajadores discapacitados sino también a empleados de organizaciones que apoyan y aconsejan a las personas discapacitadas, designó 1989 como Año de la Igualdad de Oportunidades, período durante el cual estableció un grupo de trabajo sobre discapacidad y empleo que después se convirtió en el Comité Consultivo Nacional del MSF sobre discapacidad y derecho al empleo (DERNAC).

El DERNAC es un comité nacional muy influyente compuesto por 15 representantes regionales del MSF (incluida la República de Irlanda) y varios miembros cooptados que poseen conocimientos especiales en lo que se refiere a las cuestiones de interés para las personas discapacitadas. El MSF fomenta activamente este comité nacional para que influya en los comités consultivos sobre discapacidad existentes en sus 14 regiones. Desde el principio varios miembros del comité, con el apoyo del MSF, han participado en el establecimiento de la Alianza Sindical sobre Discapacidad (TUDA) y el Grupo de Miembros Discapacitados del Partido Laborista (LPDMG). La mayoría de delegados del DERNAC y de los comités regionales participan personalmente en muchas organizaciones de y para personas discapacitadas.

Una de las funciones del Comité es evaluar las opiniones y aspiraciones de los miembros discapacitados de determinados órganos: el Consejo Ejecutivo Nacional, su grupo parlamentario de diputados laboristas, varios

miembros de la Cámara de los Lores y diputados del Parlamento Europeo.

El MSF apoya a diversas organizaciones de personas discapacitadas a las que proporciona servicios y financiación. Está afiliado a la organización Rights Now, grupo que centraliza en el Reino Unido las campañas a favor de una legislación antidiscriminatoria aceptable y aplicable.

Mejora constante de los servicios

Para convertirse en un sindicato modelo en este aspecto, el MSF fue el primero en designar un funcionario nacional encargado de cuestiones de discapacidad, que se ocupa exclusivamente de las cuestiones relacionadas con las personas discapacitadas. Dicho funcionario se encarga de mejorar constantemente los servicios proporcionados a sus afiliados discapacitados. A intervalos regulares envía a todos los grupos, sectores y consejos nacionales del MSF comunicaciones internas sobre cuestiones de discapacidad. Además, hace todo lo posible para difundir artículos y anuncios de esta clase en el mayor número posible de publicaciones internas regionales. Su objetivo consiste no sólo en lograr un mayor reconocimiento de la discapacidad, sino también en alentar a los miembros discapacitados del sindicato a identificarse.

Información sobre la legislación pertinente

Los miembros discapacitados que se identifican como tales quedan incluidos en una lista de la base de datos. Después, reciben regularmente publicaciones adecuadas, por ejemplo un boletín titulado *Disability Update*. Los representantes de los sindicatos en los centros laborales disponen de unas fichas informativas sobre cuestiones relativas a la discapacidad, *Disability Fact Sheets* (véase el recuadro), y de un

boletín titulado *Disability Bulletin*. Esta última publicación tiene por finalidad que los funcionarios permanentes y los representantes del personal se mantengan al corriente de la legislación en materia de discriminación aplicable a las personas con discapacidad y de las medidas gubernamentales a este respecto. El funcionario nacional encargado de las cuestiones de discapacidad atiende una línea telefónica de ayuda que funciona las 24 horas del día, los 365 días del año, establecida en su lugar de residencia, y en la sede del MSF hay instalaciones en línea. Todos los años se celebra la Conferencia de Afiliados Discapacitados del MSF, en la que interviene oradores que exponen asuntos relacionados con la discapacidad. Entre ellos figuran ministros del Gobierno y activistas en materia de discapacidad, tanto del Reino Unido como de Europa. Durante la Conferencia también se organizan talleres sobre cuestiones concretas.

El MSF se ocupa constantemente de la cuestión de la concienciación en materia de discapacidad. Intenta que su sede sea accesible a las personas discapacitadas: muy recientemente se ha mejorado el acondicionamiento de la sala de conferencias. Del mismo modo, se suprimen constantemente barreras físicas en la universidad del sindicato. Durante el verano de 1998 se gastaron 100.000 libras esterlinas para introducir nuevas mejoras.

Pasajes de la ficha núm. 4: Ley de 1995 contra la Discriminación por causa de Discapacidad

La Ley de Discriminación por causa de Discapacidad recibió la Aprobación Real el 8 de noviembre de 1995 y sus primeras disposiciones relativas al empleo (y a la prestación de servicios) entraron en vigor el 8 de diciembre de 1996.

¿Qué tienen que hacer los representantes del MSF?

En lo que respecta al empleador

Garantizar que incluya la discapacidad en su política de igualdad de oportunidades y presionarlo para que lleve a cabo una auditoría de sus prácticas laborales y sus centros de trabajo cuando la ley entre en vigor. Preguntarle lo siguiente:

- ¿Qué hace para facilitar el empleo de las personas discapacitadas?
- ¿Son los locales plenamente accesibles?
- ¿Tienen las personas discapacitadas derecho a todas las prestaciones que reciben los trabajadores?

- ¿Ha proporcionado al personal discapacitado información sobre sus nuevos derechos?
- ¿Qué formación imparte en materia de concienciación sobre la discapacidad y sobre la Ley contra la Discriminación por causa de Discapacidad?
- ¿Está preparado para efectuar el seguimiento de los empleados discapacitados, según su trabajo y grado?

Fichas informativas sobre discapacidad

1. Lista del Real Instituto Nacional de unidades de apoyo a la comunicación de los sordos (para ponerse en relación con intérpretes del lenguaje de signos)
2. Lista de folletos gratuitos sobre la Ley contra la Discriminación por causa de Discapacidad
3. Lista de formatos accesibles y textos recomendados para los periódicos y boletines del MSF
4. Principales disposiciones de la Ley de 1995 contra la Discriminación por causa de Discapacidad
5. Acuerdo sobre discapacidad del Congreso de Sindicatos en lo que se refiere a la igualdad de oportunidades
6. Declaración de intenciones de Rights Now sobre la futura legislación contra la discriminación y la Ley de 1995 contra la Discriminación por causa de Discapacidad
7. Lista de discriminaciones por causa de discapacidad. ¿Se ha discriminado a algún miembro por este motivo?
8. Constitución del Comité Consultivo Nacional del MSF sobre discapacidad y derecho al empleo
9. Dictamen para el franqueo postal para ciegos y personas con discapacidad visual
10. Medidas positivas para las personas discapacitadas (el símbolo de la doble contrasena-Servicio de Empleo)
11. Foro de los empleadores sobre discapacidad (incluyen una lista de empresas afiliadas-primavera de 1998)
12. Equipos de colocación, evaluación y asesoramiento
13. Plan Acceso al Trabajo (apoyo a los empleados discapacitados o a las personas con discapacidad que buscan empleo)

- ¿Preparará un informe anual en que se indiquen las medidas positivas en materia de igualdad de oportunidades que haya adoptado con respecto a la contratación, la formación y la carrera profesional durante al año anterior en lo que se refiere a las personas con discapacidad?
- ¿Efectúa una auditoría de los servicios que proporciona? ¿Reciben los clientes discapacitados el mismo nivel de servicio?

Pasajes de la ficha núm. 6: declaraciones de intenciones de Rights Now sobre la futura legislación contra la discriminación y la Ley de 1995 contra la Discriminación por causa de Discapacidad

El Comité Ejecutivo Nacional ha aprobado la siguiente declaración de intenciones:

- que durante el primer año de un nuevo gobierno se designe una nueva comisión de derechos del discapacitado;
- que esta Comisión esté compuesta por un 75 por ciento de representantes que sean personas discapacitadas y que su personal esté constituido mayoritariamente por personas con discapacidad;
- que se encargue a la Comisión la redacción de un nuevo proyecto de ley de derechos civiles general y aplicable;
- que la Comisión informe en el plazo de 12 meses y no se encuentre obstaculizada por ninguna condición previa;
- que la Comisión reciba los recursos adecuados para realizar su tarea.

Pasajes de la ficha núm. 7: lista de discriminaciones por causa de discapacidad

Esta lista sirve para ayudar en un primer momento a los representantes cuando un afiliado discapacitado cree que está sujeto a discriminación debido a su discapacidad.

- El empleador ¿está obligado a cumplir la ley?
- ¿Es el afiliado una persona discapacitada según la ley?
- ¿Se ha visto el afiliado tratado menos favorablemente de lo que es tratada o sería tratada una persona no discapacitada?
- ¿A qué se debe ese trato? Recuerdese que no tiene que ser únicamente «porque es una persona discapacitada». Si se trata de un

motivo «relacionado con su discapacidad», este motivo es ilícito. Negarse a contratar a un trabajador porque los clientes podrían sentirse ofendidos por el hecho de que los sirva una persona discapacitada constituye un ejemplo de motivo relacionado con la discapacidad de la persona.

- ¿Puede el empleador demostrar que el trato dado está «justificado» con arreglo a la ley? Para ello, el empleador tiene que demostrar que el motivo del trato dado «es pertinente para las circunstancias del caso concreto» y tiene un fundamento adecuado.
- El motivo del trato menos favorable ¿se refiere directamente a las circunstancias concretas del caso?
- ¿No ha habido ninguna discriminación contra personas respecto de las cuales podrían plantearse objeciones sustanciales similares en circunstancias parecidas?
- ¿Se basa el motivo en una generalización o en un estereotipo? En caso afirmativo, es ilícito.
- ¿El motivo del trato menos favorable es importante? No se aceptan los motivos secundarios y triviales para dar un trato menos favorable.
- Si el motivo por el que se da el trato menos favorable es concreto y sustancial, ¿pueden aducirse razones ajenas al ámbito de la Ley?
- ¿Se ha tenido en cuenta la posibilidad de un ajuste razonable? El trato menos favorable sólo está «justificado» si un ajuste razonable no puede suprimir o quitar importancia al motivo que lo ha originado.

Pasajes de la ficha núm. 13: Plan Acceso al Trabajo: apoyo a los empleados discapacitados o a las personas con discapacidad que buscan empleo

El plan Acceso al Trabajo puede ayudar a las personas discapacitadas a hacer frente a algunos de los obstáculos prácticos que pueden encontrar para ir al lugar de trabajo o en el propio centro laboral. Puede ser de utilidad para las personas discapacitadas desempleadas, empleadas o empleadas por cuenta propia, tanto si el empleo es a tiempo parcial, a tiempo completo o temporal. Puede ayudarse de muchas maneras a las personas discapacitadas para que accedan al trabajo, por ejemplo:

- proporcionándoles un comunicador si son sordos o tienen dificultades auditivas y es necesario comunicarse con ellas en una entrevista;

- proporcionándoles un lector durante el trabajo si son ciegos o tienen dificultades visuales;
- proporcionándoles equipo especial (o modificando el equipo existente) para ajustarse a sus necesidades laborales especiales por causa de discapacidad;
- modificando los locales o el entorno de trabajo si lo necesitan debido a su discapacidad;
- haciendo que otro trabajador les ayude si necesitan asistencia práctica debido a su discapacidad, en el trabajo o para trasladarse a él;
- ayudándoles a pagar los gastos de traslado al trabajo si no pueden utilizar el transporte público debido a su discapacidad.
- Si los gastos aprobados superan las 10.000 libras esterlinas en un período de tres años, se pagará el cien por cien de esos gastos hasta el costo total real, con una franquicia de 10.000 libras.
- Si la asistencia consiste en pagar el servicio de desplazamientos al lugar de trabajo o al comunicador durante una entrevista, se sufragarán todos los gastos aprobados, tanto si se trata de una persona desempleada como si ya tiene un puesto de trabajo.
- La ayuda aprobada se facilita todo el tiempo necesario pero durante tres años como máximo. Transcurrido este plazo, se examinará la posibilidad de renovar la ayuda con arreglo a lo establecido en el programa que esté en vigor en ese momento.
- Para pedir ayuda del plan Acceso al Trabajo hay que ponerse en relación en primer lugar con el Centro de Empleo Local.
- A continuación, el Centro de Empleo pone en relación a la persona discapacitada con un asesor para el empleo de discapacitados que forma parte de un equipo profesional de especialistas en discapacidad, conocido como Equipo de colocación, evaluación y asesoramiento.
- Cuando se proporciona ayuda del plan Acceso al Trabajo, el asesor antes indicado permanecerá en relación con la persona discapacitada y con el empleador para garantizar que todo funciona adecuadamente.

Este plan funciona como sigue:

- Si la persona discapacitada ya ha ocupado un puesto de trabajo durante por lo menos seis semanas, el plan Acceso al Trabajo sufragará hasta el 80 por ciento de los gastos de ayuda aprobados con una franquicia de 300 libras esterlinas.
 - Si la persona está empleada por cuenta propia durante como mínimo seis semanas, se pagará hasta el 90 por ciento de los gastos aprobados con una franquicia de 100 libras esterlinas.
-

Anexo 1

Recomendación núm. 99

Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 1.º de junio de 1955 en su trigésima octava reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la adaptación y a la readaptación profesionales de los inválidos, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación,

adopta, con fecha veintidós de junio de mil novecientos cincuenta y cinco, la siguiente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955:

Considerando los numerosos y diversos problemas que afectan a las personas que sufren de invalidez;

Considerando que la adaptación y la readaptación de estas personas son imprescindibles para que puedan recuperar al máximo posible su capacidad física y mental y reintegrarse a la función social, profesional y económica que puedan desempeñar, y

Considerando que, para satisfacer las necesidades de empleo de los inválidos y para utilizar en la mejor forma posible los recursos de mano de obra, se requieren el desarrollo y establecimiento de la capacidad de trabajo de los inválidos, conjugando en un proceso continuo y coordinado los servicios médicos, psicológicos, sociales, educativos, de orientación y formación profesionales y de colocación, así como el control posterior del inválido en relación con el empleo.

La Conferencia recomienda lo siguiente:

I. Definiciones

1. A los efectos de la presente Recomendación:

- a) la expresión «adaptación y readaptación profesionales» designa aquella parte del proceso continuo y coordinado de adaptación y readaptación que comprende el suministro de medios –especialmente orientación profesional, formación profesional y colocación selectiva– para que los inválidos puedan obtener y conservar un empleo adecuado; y
- b) el término «inválido» designa a toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar empleo adecuado se hallen realmente reducidas debido a una disminución de su capacidad física o mental.

II. Campo de aplicación de la adaptación y de la readaptación profesionales

2. Se deberían poner a disposición de todos los inválidos medios de adaptación y de readaptación profesionales, cualesquiera que sean el origen y la naturaleza de su invalidez y cualquiera que sea su edad, siempre que puedan ser preparados para ejercer un empleo adecuado y tengan perspectivas razonables de obtener y conservar tal empleo.

III. Principios y métodos relativos a la orientación profesional, a la formación profesional y a la colocación de los inválidos

3. Se deberían adoptar todas las medidas necesarias y factibles para crear o desarrollar servicios especializados de orientación profesional destinados a los inválidos que necesiten ayuda para elegir o cambiar de profesión.

4. Entre los métodos de orientación profesional utilizados deberían figurar, siempre que las condiciones nacionales lo permitan y según los casos particulares:

- a) entrevistas con un consejero de orientación profesional;
- b) examen de los antecedentes profesionales;

- c) examen del informe escolar o de cualquier otro documento relacionado con la instrucción general o profesional recibida;
- d) examen médico con miras a la orientación profesional;
- e) aplicación de tests apropiados de capacidad y aptitud y, si fuere oportuno, de otros tests psicológicos;
- f) examen de la situación personal y familiar del interesado;
- g) evaluación de las aptitudes y del desarrollo de la capacidad mediante experimentos y pruebas prácticas apropiadas, o por medios análogos;
- h) examen profesional técnico, oral o de otra índole, siempre que parezca necesario;
- i) determinación de la capacidad física del interesado, en relación con los requisitos de las diversas ocupaciones y de la posibilidad de mejorar esta capacidad;
- j) comunicación de informaciones sobre las posibilidades de empleo y de formación, en relación con las calificaciones profesionales, capacidad física, aptitudes, preferencias y experiencias del interesado, así como con las necesidades del mercado del empleo.

5. Los principios, medidas y métodos de formación profesional que de modo general se apliquen a la formación de las personas no inválidas deberían ser aplicados a los inválidos siempre que lo permitan las condiciones médicas y pedagógicas.

6. 1) La formación profesional de los inválidos debería, en todo lo posible, poner a los interesados en condiciones de ejercer una actividad económica que les permita utilizar sus conocimientos o aptitudes profesionales, habida cuenta de las perspectivas de empleo.

2) A estos efectos, dicha formación debería:

- a) coordinarse con la colocación selectiva, efectuada previa consulta médica, en ocupaciones en que la invalidez afecte lo menos posible a la realización del trabajo, o viceversa;
- b) proporcionarse, siempre que fuere posible y apropiado, en la profesión ejercida anteriormente por el inválido, o en una profesión afín;
- c) proseguirse hasta que el inválido pueda trabajar normalmente en condiciones de igualdad con los trabajadores no inválidos, si fuere capaz de hacerlo.

7. Los inválidos deberían, en todo lo posible, recibir formación profesional junto a trabajadores no inválidos y en las mismas condiciones.

8. 1) Se deberían crear y desarrollar medios especiales para la formación profesional de los inválidos que, en particular por la naturaleza o gravedad de su invalidez, no puedan recibir esta formación en compañía de trabajadores no inválidos.

2) En todos los casos en que sea posible y apropiado, entre estos medios deberían figurar:

- a) escuelas y centros de formación, comprendidos los internados;
- b) cursos y cursillos especiales de formación para ocupaciones determinadas;
- c) cursos de perfeccionamiento para inválidos.

9. Se deberían adoptar medidas que estimulen a los empleadores a proporcionar formación profesional a los inválidos; dichas medidas deberían comprender, según las circunstancias, asistencia financiera, técnica, médica o profesional.

10. 1) Deberían tomarse disposiciones a fin de aplicar medidas especiales para la colocación de los inválidos.

2) Estas disposiciones deberían asegurar una colocación satisfactoria por los medios siguientes:

- a) registro de los solicitantes de empleo;
- b) registro de las calificaciones, antecedentes profesionales y preferencias;
- c) entrevistas para el empleo;
- d) evaluación, si fuere necesaria, de la capacidad física y profesional;
- e) estimular a los empleadores para que notifiquen a la autoridad competente los empleos vacantes;
- f) establecer contacto con los empleadores para exponerles la capacidad profesional del inválido y procurar a éste un empleo;
- g) asistencia para que los inválidos aprovechen los servicios de orientación o de formación profesional y cualesquiera otros servicios médicos y sociales que pudieren ser necesarios.

11. Se deberían adoptar medidas de control con objeto de:

- a) comprobar si la colocación en un empleo o el acceso a los medios de formación o readaptación profesionales son satisfactorios y estimar el valor de los principios y de los métodos en que se basan los consejos profesionales;
- b) suprimir, en la medida de lo posible, los obstáculos que pudieren impedir al inválido adaptarse satisfactoriamente a su trabajo.

IV. Organización administrativa

12. La autoridad o autoridades competentes deberían organizar y desarrollar en un programa continuo y coordinado los servicios de adaptación y de readaptación profesionales, debiendo utilizarse, en tanto fuere posible, los servicios existentes de orientación profesional, formación profesional y colocación.

13. La autoridad o autoridades competentes deberían procurar que se disponga de personal suficiente y debidamente calificado para ocuparse de la adaptación y readaptación profesionales de los inválidos y de controlar sus resultados.

14. El desarrollo de los servicios de adaptación y readaptación profesionales debería seguir el mismo ritmo por lo menos que el de los servicios generales de orientación profesional, formación profesional y colocación.

15. Los servicios de adaptación y readaptación profesionales deberían ser organizados y desarrollados de manera que proporcionen a los inválidos oportunidad de prepararse para ejercer una profesión por cuenta propia en cualquier rama de la economía, así como para obtener y conservar esta profesión.

16. La responsabilidad administrativa de la organización general y del desarrollo de los servicios de adaptación y readaptación profesionales debería incumbir:

- a) a una sola autoridad; o
- b) conjuntamente a las autoridades encargadas de las distintas actividades comprendidas en el programa, ocupándose, en tal caso, sólo una de ellas de la coordinación.

17. 1) La autoridad o autoridades competentes deberán tomar todas las medidas necesarias y oportunas para lograr la colaboración y coordinación entre los organismos públicos y privados que se ocupen de la adaptación y readaptación profesionales.

2) Entre dichas medidas deberían figurar, según las circunstancias:

- a) determinación de las responsabilidades y obligaciones de los organismos públicos y privados;
- b) ayuda financiera a los organismos privados que participen realmente en las actividades de adaptación y readaptación profesionales;
- c) asesoramiento técnico a los organismos privados.

18. 1) Los servicios de adaptación y readaptación profesionales deberían crearse o desarrollarse con la asistencia de comisiones consultivas y representativas de carácter nacional y, si fuere necesario, de carácter regional o local.

2) En esas comisiones deberían estar representados, según el caso:

- a) los organismos y autoridades directamente interesados en la adaptación y readaptación profesionales;
- b) las organizaciones de empleadores y de trabajadores;
- c) las personas especialmente calificadas en razón de sus conocimientos y de su interés en la adaptación y readaptación profesionales de los inválidos;
- d) las organizaciones de los inválidos.

3) Dichas comisiones deberían estar encargadas de asesorar:

- a) con alcance nacional, en cuanto al desarrollo de la política y de los programas de adaptación y readaptación profesionales;
- b) con alcance regional o local, en cuanto a la aplicación de las medidas de carácter nacional, a su adaptación a las condiciones regionales y locales y a la coordinación de las actividades regionales y locales.

19. 1) Las autoridades competentes, en particular, deberían estimular y fomentar toda investigación destinada a evaluar los resultados obtenidos por los servicios de adaptación y readaptación profesionales de los inválidos y a mejorar estos servicios.

2) Esta investigación debería comprender estudios generales o especiales sobre la colocación de los inválidos.

3) Asimismo, debería comprender trabajos científicos sobre las diferentes técnicas y los distintos métodos que desempeñen una función en la adaptación y la readaptación profesionales.

V. Métodos para favorecer la utilización por los inválidos de los medios de adaptación y readaptación profesionales

20. Deberían adoptarse medidas para que los inválidos puedan utilizar plenamente los medios de adaptación y readaptación profesionales a su disposición y para procurar que una autoridad determinada se encargue de ayudar personalmente a cada inválido a adaptarse o readaptarse profesionalmente en la medida de lo posible.

21. Entre dichas medidas deberían figurar:
- a) información y publicidad sobre los medios de adaptación y readaptación profesionales disponibles y sobre las perspectivas que esos medios ofrezcan a los interesados;
 - b) concesión a los inválidos de asistencia financiera apropiada y suficiente.

22. 1) La asistencia financiera debería concederse en cualquier etapa del proceso de adaptación y readaptación profesionales y debería estar destinada a ayudar a los inválidos a prepararse para ejercer y conservar profesiones adecuadas, incluso independientes.

2) Dicha asistencia debería comprender también el suministro de servicios gratuitos de adaptación y readaptación profesionales, la concesión de subsidios de manutención, el pago de los gastos de transporte necesarios durante cualquier período de preparación profesional para el ejercicio de un empleo, y el otorgamiento de préstamos o donaciones en dinero o el suministro de las herramientas y del equipo necesarios, y de los aparatos de prótesis y de cualquier otro tipo de aparato que fuere necesario.

23. Los inválidos deberían tener la posibilidad de utilizar todos los medios de adaptación y de readaptación profesionales, sin perder por ello el derecho a cualquier prestación de seguridad social adquirido por otros conceptos.

24. Los inválidos que habitan en regiones donde las posibilidades de empleo son limitadas, o donde los medios de preparación para el ejercicio de una profesión son escasos, deberían contar con todas las facilidades para su preparación profesional, incluso alojamiento y comida, y deberían poder trasladarse, si así lo desean, a regiones donde existan mayores posibilidades de empleo.

25. No se debería ejercer discriminación alguna contra los inválidos, comprendidos los que reciban prestaciones de invalidez, en razón de ésta, en lo que respecta al salario y demás condiciones de trabajo, si su trabajo es de valor igual al de los trabajadores no inválidos.

VI. Colaboración entre las instituciones encargadas del tratamiento médico y de la adaptación y readaptación profesionales

26. 1) Entre las instituciones encargadas del tratamiento médico de los inválidos y los servicios encargados de la adaptación y readaptación profesionales de éstos deberían existir la más estrecha colaboración y la máxima coordinación de sus actividades.

2) La colaboración y la coordinación deberían tener por objeto:

- a) velar por que el tratamiento médico y, si ello fuere necesario, la provisión de aparatos de prótesis apropiados tengan por finalidad facilitar el empleo ulterior de los inválidos interesados y aumentar las oportunidades de empleo;
- b) ayudar a averiguar cuáles inválidos necesitan y pueden ser adaptados o readaptados profesionalmente;
- c) velar por que la adaptación y readaptación profesionales comiencen cuanto antes y en momento oportuno;
- d) dar consejos de carácter médico, cuando fuere necesario, en todas las etapas de la adaptación y readaptación profesionales;
- e) evaluar la capacidad de trabajo de los inválidos.

27. Siempre que sea posible y ateniéndose al dictamen médico, la adaptación y readaptación profesionales deberían comenzar durante el tratamiento médico.

VII. Medidas para aumentar las oportunidades de empleo de los inválidos

28. Deberían adoptarse medidas, en estrecha colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, para aumentar al máximo las oportunidades de empleo de los inválidos y para que puedan obtener y conservar un empleo.

29. Estas medidas deberían basarse en los siguientes principios:

- a) los inválidos deberían tener la misma posibilidad que los trabajadores no inválidos de ingresar en los empleos para los cuales estén calificados;
- b) los inválidos deberían tener plenas oportunidades para aceptar un empleo que les convenga con un empleador de su elección;
- c) se debería hacer hincapié en las aptitudes y en la capacidad para el trabajo de los interesados y no en su invalidez.

30. Entre dichas medidas deberían figurar:

- a) investigaciones para analizar y demostrar la capacidad de trabajo de los inválidos;
- b) publicidad amplia y constante, con datos concretos, especialmente sobre:
 - i) la producción, el rendimiento, el índice de accidentes y de ausencias y la estabilidad en el empleo de los inválidos, comparados

con las personas no inválidas que efectúen análogo trabajo;

- ii) los métodos para la selección del personal, basados en los requisitos específicos del empleo;
 - iii) los métodos para mejorar las condiciones en que se efectúa el trabajo, a fin de facilitar el empleo de los inválidos, incluso las adaptaciones y modificaciones de herramientas y de equipo;
- c) medios para evitar que los empleadores deban asumir mayores obligaciones con respecto a las primas de seguro por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
- d) medios para estimular a los empleadores a trasladar a los trabajadores cuya capacidad de trabajo haya cambiado por haber disminuido su capacidad física a empleos adecuados dentro de sus empresas.

31. Cuando las circunstancias nacionales y los métodos aplicados en el país lo permitan, se debería fomentar el empleo de los inválidos mediante medidas tales como:

- a) la contratación por los empleadores de cierta proporción de inválidos, en condiciones que permitan evitar el despido de trabajadores no inválidos;
- b) la reserva de ciertos empleos determinados para los inválidos;
- c) la aplicación de disposiciones para que las personas afectadas de incapacidad grave tengan posibilidades de empleo o preferencia en ciertas profesiones que se consideren apropiadas a sus capacidades;
- d) el estímulo para la creación y la concesión de facilidades para la gestión de cooperativas de inválidos o de cualesquiera otras organizaciones análogas administradas por los mismos inválidos o en su nombre.

VIII. Trabajo protegido

32. 1) La autoridad o autoridades competentes deberían adoptar medidas, en colaboración, si fuere oportuno, con las organizaciones privadas interesadas, para crear y desarrollar medios de formación y de trabajo protegidos para los inválidos que no pudieren ser capacitados para competir en el mercado normal de empleo.

2) Entre estos medios deberían figurar la creación de talleres protegidos y la aplicación de medidas especiales para los inválidos que por

razones físicas o psicológicas o por motivos geográficos no pudieren trasladarse regularmente hasta su trabajo o regresar de éste.

33. Los talleres protegidos deberían proporcionar, con la debida vigilancia médica y profesional, no sólo trabajo útil y remunerado, sino también oportunidades de adaptación al empleo y de ascenso y, siempre que sea posible, de traslado a un empleo normal.

34. Deberían adoptarse disposiciones especiales para proporcionar a los inválidos que no puedan abandonar su domicilio un trabajo útil y remunerador en sus propios hogares, con la debida vigilancia médica y profesional.

35. En la medida en que se apliquen a los trabajadores en general disposiciones sobre salarios o condiciones de empleo dictadas por vía legislativa, dichas disposiciones deberían aplicarse a los inválidos empleados en un trabajo protegido.

IX. Disposiciones especiales para los menores inválidos

36. Los servicios de adaptación y readaptación profesionales para los menores inválidos en edad escolar deberían ser organizados y desarrollados en estrecha colaboración entre las autoridades encargadas de la enseñanza y la autoridad o autoridades responsables de la adaptación y la readaptación profesionales.

37. Los programas de enseñanza deberían tener en cuenta los problemas especiales de los menores inválidos y la necesidad de brindarles las mismas oportunidades que a los menores no inválidos de recibir la formación general y profesional más adecuada a su edad, capacidad, aptitudes y preferencias.

38. El objetivo fundamental de los servicios de adaptación y readaptación profesionales para menores inválidos debería consistir en reducir al mínimo las dificultades profesionales y psicológicas impuestas por su incapacidad y en ofrecerles todas las posibilidades de prepararse para su empleo en las ocupaciones más apropiadas. La utilización de estos medios debería entrañar la cooperación, por una parte, de los servicios médicos, sociales y pedagógicos y, por otra, de los padres o personas que ejercen la tutela familiar de los menores inválidos.

39. 1) La instrucción, la orientación profesional, la formación profesional y la colocación de los menores inválidos deberían incluirse en

la organización general de los servicios destinados a los menores no inválidos y, siempre que fuere posible, efectuarse en las mismas condiciones que se apliquen a éstos y en su compañía.

2) Deberían adoptarse medidas especiales para los menores inválidos cuya incapacidad les impida beneficiarse, en las mismas condiciones que los menores no inválidos y en su compañía, de las facilidades previstas para estos últimos.

3) Entre estas medidas debería figurar, en particular, la formación pedagógica especializada de los instructores.

40. Deberían adoptarse medidas para asegurarse de que los menores cuyo examen médico haya revelado anomalías o deficiencias o cualquier ineptitud para el trabajo:

- a) reciban cuanto antes el tratamiento médico necesario para eliminar o atenuar sus anomalías o deficiencias;
- b) sean estimulados a asistir a la escuela y se los oriente hacia empleos que puedan corresponder a sus aspiraciones y aptitudes, y se les proporcionen oportunidades de obtener formación profesional para dichos empleos;
- c) obtengan una ayuda económica, si fuere posible, durante el período de tratamiento médico, de instrucción y de formación profesional.

X. Aplicación de los principios de adaptación y readaptación profesionales

41. 1) Los medios de adaptación y readaptación profesionales deberían conformarse a las necesidades y circunstancias propias de cada país y desarrollarse progresivamente de acuerdo con esas necesidades y circunstancias, basándose en los principios establecidos en la presente Recomendación.

2) Las finalidades principales de este desarrollo progresivo deberían ser:

- a) demostrar y desarrollar las cualidades de trabajo de los inválidos;
- b) facilitar al máximo, cuando las circunstancias lo permitan, las posibilidades de obtener un empleo adecuado;
- c) suprimir, con respecto a la formación o al empleo, toda discriminación que esté basada en la invalidez.

42. Se debería favorecer la aplicación progresiva de los medios de adaptación y de readaptación profesionales, con la ayuda de la Oficina Internacional del Trabajo, si se solicitare:

- a) mediante el otorgamiento, cuando sea posible, de asistencia técnica consultiva;
 - b) mediante la organización de un vasto intercambio internacional de experiencias adquiridas en cada país; y
 - c) mediante cualquier otra forma de colaboración internacional que facilite la implantación y aplicación de medidas que respondan a las exigencias y a las condiciones de los diferentes países, comprendida la formación del personal necesario.
-

Anexo 2

Convenio núm. 159

Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 1.º de junio de 1983 en su sexagésima novena reunión;

Habiendo tomado nota de las normas internacionales existentes contenidas en la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955, y en la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975;

Tomando nota de que desde la adopción de la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955, se han registrado progresos importantes en la comprensión de las necesidades en materia de readaptación, en el alcance y organización de los servicios de readaptación y en la legislación y la práctica de muchos Miembros en relación con las cuestiones abarcadas por la Recomendación;

Considerando que la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el año 1981 Año Internacional de los Impedidos con el tema de «Plena participación e igualdad» y que un programa mundial de acción relativo a las personas inválidas tendría que permitir la adopción de medidas eficaces a nivel nacional e internacional para el logro de las metas de la «plena participación» de las personas inválidas en la vida social y el desarrollo, así como de la «igualdad»;

Considerando que esos progresos avalan la conveniencia de adoptar normas internacionales nuevas al respecto para tener en cuenta, en especial, la necesidad de asegurar, tanto en las zonas rurales como urbanas, la igualdad de oportunidades y de trato a todas las categorías de personas inválidas en materia de empleo y de integración en la comunidad;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la readaptación profesional, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que estas proposiciones revistan la forma de un convenio,

adopta, con fecha veinte de junio de mil novecientos ochenta y tres, el presente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983:

Parte I. Definiciones y campo de aplicación

Artículo 1

1. A los efectos del presente Convenio, se entiende por «persona inválida» toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo queden substancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida.

2. A los efectos del presente Convenio, todo Miembro deberá considerar que la finalidad de la readaptación profesional es la de permitir que la persona inválida obtenga y conserve un empleo adecuado y progrese en el mismo, y que se promueva así la integración o la reintegración de esta persona en la sociedad.

3. Todo Miembro aplicará las disposiciones de este Convenio mediante medidas apropiadas a las condiciones nacionales y conformes con la práctica nacional.

4. Las disposiciones del presente Convenio serán aplicables a todas las categorías de personas inválidas.

Parte II. Principios de política de readaptación profesional y de empleo para personas inválidas

Artículo 2

De conformidad con las condiciones, práctica y posibilidades nacionales, todo Miembro formulará, aplicará y revisará periódicamente la política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas.

Artículo 3

Dicha política estará destinada a asegurar que existan medidas adecuadas de readaptación profesional al alcance de todas las categorías de personas inválidas y a promover oportunidades de empleo para las personas inválidas en el mercado regular del empleo.

Artículo 4

Dicha política se basará en el principio de igualdad de oportunidades entre los trabajadores inválidos y los trabajadores en general. Deberá respetarse la igualdad de oportunidades y de trato para trabajadoras inválidas y trabajadores inválidos. Las medidas positivas especiales encaminadas a lograr la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre los trabajadores inválidos y los demás trabajadores no deberán considerarse discriminatorias respecto de estos últimos.

Artículo 5

Se consultará a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores sobre la aplicación de dicha política y, en particular, sobre las medidas que deben adoptarse para promover la cooperación y la coordinación entre los organismos públicos y privados que participan en actividades de readaptación profesional. Se consultará asimismo a las organizaciones representativas constituidas por personas inválidas o que se ocupan de dichas personas.

Parte III. Medidas a nivel nacional para el desarrollo de servicios de readaptación profesional y empleo para personas inválidas

Artículo 6

Todo Miembro, mediante la legislación nacional y por otros métodos conformes con las condiciones y práctica nacionales, deberá adoptar las medidas necesarias para aplicar los artículos 2, 3, 4 y 5 del presente Convenio.

Artículo 7

Las autoridades competentes deberán adoptar medidas para proporcionar y evaluar los servicios de orientación y formación profesionales, colocación, empleo y otros afines, a fin de que las personas inválidas puedan lograr y conservar un empleo y progresar en el mismo; siempre que sea posible y adecuado, se utilizarán los servicios existentes para los trabajadores en general, con las adaptaciones necesarias.

Artículo 8

Se adoptarán medidas para promover el establecimiento y desarrollo de servicios de readaptación profesional y de empleo para personas inválidas en las zonas rurales y en las comunidades apartadas.

Artículo 9

Todo Miembro deberá esforzarse en asegurar la formación y la disponibilidad de asesores en materia de readaptación y de otro personal cualificado que se ocupe de la orientación profesional, la formación profesional, la colocación y el empleo de personas inválidas.

Parte IV. Disposiciones finales

Artículo 10

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 11

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.

2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.

3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 12

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro,

al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.

2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 13

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.

2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 14

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 15

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 16

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:

- a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicara, *ipso jure*, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 12, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
- b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.

2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 17

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 1.º de junio de 1983 en su sexagésima novena reunión;

Habiendo tomado nota de las normas internacionales existentes contenidas en la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955;

Tomando nota de que, desde la adopción de la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955, se han registrado progresos importantes en la comprensión de las necesidades en materia de readaptación, en el alcance y organización de los servicios de readaptación, y en la legislación y la práctica de Estados Miembros en relación con las cuestiones abarcadas por la Recomendación;

Considerando que la Asamblea General de las Naciones Unidas proclama el año 1981 Año Internacional de los Impedidos con el tema de «Plena participación e igualdad» y que un programa mundial de acción relativa a las personas inválidas tendría que permitir la adopción de medidas eficaces a nivel nacional e internacional para el logro de las metas de la «plena participación» de las personas inválidas en la vida social y el desarrollo, así como de la «igualdad»;

Considerando que esos progresos avalan la conveniencia de adoptar normas internacionales nuevas al respecto para tener en cuenta, en especial, la necesidad de asegurar, tanto en las zonas rurales como urbanas, la igualdad de oportunidades y de trato a todas las categorías de personas inválidas en materia de empleo y de integración en la comunidad;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la readap-

tación profesional, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que estas proposiciones revistan la forma de una recomendación que complete el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983, y la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99),

adopta, con fecha veinte de junio de mil novecientos ochenta y tres, la presente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983:

I. Definiciones y campo de aplicación

1. Al aplicar las disposiciones de esta Recomendación, así como las de la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955, los Miembros deberían considerar que la expresión «persona inválida» se refiere a toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo estén substancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida.

2. Al aplicar esta Recomendación, así como la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955, los Miembros deberían considerar que la finalidad de la readaptación profesional, según se define en la segunda Recomendación, es la de permitir que una persona inválida obtenga y conserve un empleo adecuado y progrese en el mismo, y que se promueva así la integración o la reintegración de esta persona en la sociedad.

3. Todo Miembro debería aplicar las disposiciones de esta Recomendación mediante medidas apropiadas a las condiciones nacionales y conformes con la práctica nacional.

4. Las medidas de readaptación profesional deberían quedar al alcance de todas las categorías de personas inválidas.

5. Al planear y prestar servicios de readaptación profesional y de empleo de las personas inválidas, deberían utilizarse en todo lo posible y con las adaptaciones necesarias los servicios existentes de orientación y formación profesional, colocación, empleo y afines destinados a los trabajadores en general.

6. La readaptación profesional debería comenzar lo antes posible. Con este fin los sistemas de asistencia sanitaria y otros organismos responsables de la readaptación médica y social deberían cooperar de manera regular con los órganos responsables de la readaptación profesional.

II. Readaptación profesional y oportunidades de empleo

7. Las personas inválidas deberían disfrutar de igualdad de oportunidades y de trato en cuanto al acceso, la conservación y la promoción en un empleo que, siempre que sea posible, corresponda a su elección y a sus aptitudes individuales.

8. Al prestar asistencia a las personas inválidas en materia de readaptación profesional y empleo, tendría que respetarse el principio de igualdad de oportunidades y de trato para trabajadores y trabajadoras.

9. Las medidas positivas especiales destinadas a lograr la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre los trabajadores inválidos y los demás trabajadores no deberían considerarse discriminatorias respecto de estos últimos.

10. Deberían adoptarse medidas para promover oportunidades de empleo de las personas inválidas que se ajusten a las normas de empleo y salario aplicables a los trabajadores en general.

11. Estas medidas, además de las que se mencionan en la parte VII de la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955, deberían incluir:

a) medidas apropiadas para crear oportunidades de empleo en el mercado regular del empleo, incluidos incentivos económicos para alentar a los empleadores a proporcionar formación y empleo subsiguiente a las personas inválidas, así como a adaptar, den-

tro de límites razonables, los lugares de trabajo, la estructuración de las tareas, las herramientas, la maquinaria y la organización del trabajo para facilitar tal formación y empleo;

- b) ayuda gubernamental adecuada para establecer diversos tipos de empleo protegido, para las personas inválidas que no tengan acceso a los empleos no protegidos;
- c) fomento de la cooperación entre talleres protegidos y talleres de producción en materia de organización y de gestión, a fin de mejorar la situación de empleo de sus trabajadores inválidos y, siempre que sea posible, ayudarlos a prepararse para el trabajo en condiciones normales;
- d) ayuda gubernamental adecuada a la formación profesional, la orientación profesional, el empleo protegido y los servicios de colocación administrados por organismos no gubernamentales;
- e) fomento del establecimiento y desarrollo de cooperativas por personas inválidas y para ellas, las cuales, cuando sea apropiado, estarían abiertas a los trabajadores en general;
- f) ayuda gubernamental apropiada con objeto de promover la creación y el desarrollo por personas inválidas y para ellas de pequeñas empresas y talleres de producción o cooperativos o de otro tipo (eventualmente abiertos a los demás trabajadores en general), siempre que tales empresas y talleres se ajusten a normas mínimas preestablecidas;
- g) eliminación gradual, en caso necesario por etapas, de las barreras y obstáculos de orden físico o arquitectónico, o relativos a la comunicación que afectan el transporte, el acceso y el libre movimiento en los locales de formación y empleo de personas inválidas; en los nuevos edificios e instalaciones públicas se deberían aplicar normas adecuadas;
- h) fomento, siempre que sea posible y apropiado, de medios de transporte adecuados con destino y a partir del lugar de la readaptación y del lugar del trabajo, de conformidad con las necesidades de las personas inválidas;
- i) fomento de la difusión de información sobre ejemplos de casos efectivos de integración con éxito de personas inválidas en el empleo;
- j) exención de la percepción de impuestos internos o de otras cargas internas de cualquier índole, en el momento de efectuar la importación o ulteriormente, sobre los artí-

culos, materiales y equipos de formación determinados que requieran los centros de readaptación, los talleres, los empleadores y las personas inválidas, y sobre los aparatos auxiliares e instrumentos determinados que necesiten las personas inválidas para obtener y conservar el empleo;

- k) el establecimiento de empleos a tiempo parcial, incluidas otras disposiciones de trabajo, de acuerdo con la capacidad de cada persona inválida que no pueda por el momento, o tal vez nunca, ocupar un empleo a tiempo completo;
- l) estudios e investigaciones de la posible aplicación de sus resultados respecto de diversos tipos de deficiencias a fin de fomentar la participación de personas inválidas en la vida de trabajo normal;
- m) ayuda gubernamental apropiada con miras a eliminar las posibilidades de explotación que puedan surgir en el marco de la formación profesional y en los empleos protegidos y para facilitar la transición al mercado regular del empleo.

12. Al elaborar programas para la integración o reintegración de las personas inválidas en la vida activa y en la sociedad, tendrían que tenerse en consideración todos los tipos de formación; éstos habrían de comprender, cuando sea necesario y conveniente, actividades de preparación profesional y formación, formación modular, formación para las actividades de la vida cotidiana, cursos de alfabetización y formación en otras esferas que afectan a la readaptación profesional.

13. Para asegurar la integración o reintegración de las personas inválidas en la vida activa normal y, por consiguiente, en la sociedad debería tenerse en cuenta la necesidad de adoptar medidas de apoyo especiales, incluido el suministro de aparatos auxiliares de instrumentos y de servicios personales permanentes a fin de permitir a las personas inválidas lograr y conservar un empleo adecuado y progresar profesionalmente.

14. Las medidas de readaptación profesional destinadas a personas inválidas deberían ser reexaminadas después a fin de evaluar sus resultados.

III. Participación de la colectividad

15. Los servicios de readaptación profesional, tanto en las zonas urbanas como en las rurales y en comunidades apartadas, se deberían orga-

nizar y llevar, con la mayor participación posible de la colectividad, en particular de representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de las personas inválidas.

16. La participación de la colectividad en la organización de servicios de readaptación profesional para las personas inválidas tendría que facilitarse con medidas de información pública cuidadosamente elaboradas con miras a:

- a) informar a las personas inválidas, y si fuera necesario a sus familias, acerca de sus derechos y oportunidades en el campo del empleo;
- b) superar los prejuicios, la información deficiente y las actitudes desfavorables para el empleo, la integración y la reintegración de personas inválidas en la sociedad.

17. Los dirigentes o grupos de la comunidad, incluidas las personas inválidas y sus organizaciones, deberían colaborar con los servicios públicos competentes en materia de salud, bienestar social, educación, trabajo y otros servicios públicos pertinentes en la identificación de las necesidades de las personas inválidas de la colectividad y para garantizar que, siempre que sea posible, se incluya a las personas inválidas en actividades y servicios de ámbito general.

18. Los servicios de readaptación profesional y empleo para las personas inválidas deberían integrarse en el desarrollo comunitario y recibir, si hubiera lugar, apoyo financiero, material y técnico.

19. Debería reconocerse oficialmente el mérito de las organizaciones voluntarias que hubiesen logrado éxitos significativos en la creación de servicios de readaptación profesional y en la integración o reintegración de personas inválidas en la vida activa de la comunidad.

IV. Readaptación profesional en las zonas rurales

20. Deberían desplegarse esfuerzos especiales para lograr que los servicios de readaptación profesional se amplíen a fin de que las personas inválidas que habitan en las zonas rurales y en comunidades apartadas puedan beneficiarse de ello en el mismo grado y condiciones que en las zonas urbanas. El desarrollo de tales servicios debería formar parte integrante de las políticas nacionales de desarrollo rural.

21. Con tal fin deberían tomarse medidas para:

- a) designar los servicios existentes de readaptación profesional en las zonas rurales o, cuando no existan, los mismos servicios en las zonas urbanas, como centros de formación del personal de readaptación en zonas rurales;
- b) crear unidades móviles de adaptación y readaptación profesionales que atiendan a las personas inválidas de las zonas rurales y actúen como centro de divulgación de información sobre formación rural y oportunidades de empleo para personas inválidas;
- c) formar a los especialistas en desarrollo rural y desarrollo comunitario en técnicas de readaptación profesional;
- d) conceder préstamos o subvenciones y facilitar herramientas y materiales para ayudar a las personas inválidas residentes en las colectividades rurales a establecer y administrar cooperativas o a trabajar por cuenta propia en pequeñas industrias familiares o en actividades agrícolas, artesanales u otras;
- e) incorporar la asistencia a las personas inválidas en las actividades de desarrollo rural existentes o proyectadas, destinadas a la población en general;
- f) facilitar el acceso de las personas inválidas a viviendas situadas a distancia razonable de su lugar de trabajo.

V. Formación del personal

22. Además de los consultores y especialistas capacitados profesionalmente en materia de readaptación, todas las demás personas que se ocupan de la readaptación profesional de personas inválidas y del desarrollo de oportunidades de empleo deberían recibir formación u orientación en materia de readaptación profesional.

23. Las personas dedicadas a la orientación profesional, a la formación profesional y a la colocación de trabajadores en general deberían tener un conocimiento suficiente de la invalidez y de sus efectos limitativos, así como un conocimiento de los servicios auxiliares disponibles para facilitar la integración de las personas inválidas en la vida social y económica activa. Deberían proporcionarse oportunidades a dichas personas para que actualicen sus conocimientos y amplíen su experiencia en la materia.

24. La formación, las calificaciones y la remuneración del personal dedicado a la readaptación y formación profesionales de personas inválidas deberían ser comparables a las del personal de

formación profesional general que asume cometidos y responsabilidades similares; las oportunidades de carrera deberían ser comparables para ambos grupos de especialistas, y convendría alentar los traslados de personal entre los servicios de formación profesional general y los servicios de readaptación profesional.

25. El personal de readaptación profesional, el de los talleres protegidos y el de los talleres de producción deberían recibir, según convenga, como parte de su formación general, formación en dirección de talleres y técnicas de producción y comercialización.

26. En la medida en que no resulte posible disponer de suficiente personal plenamente formado, se deberían adoptar medidas para contratar y formar personal auxiliar de readaptación profesional. No debería recurrirse a tal personal auxiliar como medio permanente de substituir personal con buena formación. Siempre que sea posible, deberían adoptarse disposiciones para proseguir la formación del personal auxiliar, a fin de integrarlo en el personal plenamente formado.

27. Siempre que haya lugar, se debería fomentar la creación de centros regionales y subregionales para la formación de personal de readaptación profesional.

28. El personal de orientación y formación profesionales, colocación y asistencia en el empleo de personas inválidas debería tener una formación y experiencia adecuadas para apreciar los problemas y las dificultades de motivación que puedan experimentar las personas inválidas y, dentro de su competencia, ocuparse de las necesidades derivadas de los mismos.

29. Siempre que haya lugar, deberían adoptarse medidas para alentar a las personas inválidas a recibir una formación profesional como personal de readaptación y promover su acceso al empleo en el campo de la readaptación.

30. Debería consultarse a las personas inválidas y a sus organizaciones en la elaboración, ejecución y evaluación de los programas de formación para el personal de readaptación profesional.

VI. Contribución de las organizaciones de empleadores y de trabajadores al desarrollo de los servicios de readaptación profesional

31. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían adoptar una política destinada a promover la formación y el empleo

adecuados de las personas inválidas en un pie de igualdad con los otros trabajadores.

32. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores, junto con las personas inválidas y sus organizaciones, deberían poder contribuir a la formulación de las políticas relativas a la organización y desarrollo de los servicios de readaptación profesional, así como en la realización de investigaciones y estudios y la elaboración de proyectos de ley en la materia.

33. Siempre que sea posible y apropiado, los representantes de las organizaciones de empleadores, de trabajadores y de personas inválidas deberían figurar entre los miembros de los consejos y comisiones de los centros de readaptación y formación profesional para personas inválidas, que adoptan decisiones sobre asuntos de orden general y técnicos con miras a lograr que los programas de readaptación profesional correspondan a las necesidades de los diversos sectores económicos.

34. Siempre que sea posible y apropiado, los empleadores y los representantes de los trabajadores en la empresa deberían cooperar con los especialistas correspondientes en el estudio de las posibilidades de readaptación profesional y de traslado a otras tareas de las personas inválidas empleadas en la empresa, así como de proporcionar empleo a otras personas inválidas.

35. Siempre que sea posible y apropiado, se debería incitar a las empresas a crear o a mantener sus propios servicios de readaptación profesional, con inclusión de diversos tipos de empleos protegidos, en estrecha colaboración con los servicios de readaptación profesional ya estén éstos o no a cargo de la comunidad.

36. Siempre que sea posible y apropiado, las organizaciones de empleadores deberían tomar medidas para:

- a) asesorar a sus miembros sobre los servicios de readaptación profesional que se podrían poner a disposición de los trabajadores inválidos;
- b) cooperar con organismos e instituciones que promuevan la reintegración de personas inválidas en la vida de trabajo activa, facilitando, por ejemplo, información sobre las condiciones de trabajo y los requisitos de trabajo que deben satisfacer las personas inválidas;
- c) asesorar a sus miembros sobre los reajustes que podrían efectuarse para los trabajadores inválidos en las tareas esenciales o en las exigencias de los empleos apropiados;

- d) aconsejar a sus miembros que tengan en cuenta las posibles repercusiones de las modificaciones de los métodos de producción, de forma que los trabajadores inválidos no sean desplazados por inadvertencia.

37. Siempre que sea posible y apropiado, las organizaciones de trabajadores deberían tomar medidas para:

- a) fomentar la participación de los trabajadores inválidos en los debates a nivel de taller y en los consejos de empresa o cualquier otro órgano que represente a los trabajadores;
- b) formular pautas para la readaptación profesional y protección de los trabajadores que queden inválidos a causa de enfermedad o accidente, sea o no con motivo del trabajo, y hacer incluir tales pautas en los contratos colectivos, reglamentos, laudos arbitrales u otros instrumentos adecuados;
- c) ofrecer asesoramiento sobre las medidas adoptadas a nivel de taller que afecten a los trabajadores inválidos, incluidas la adaptación de los puestos de trabajo, la organización especial del trabajo, la formación y el empleo a prueba y la determinación de normas de trabajo;
- d) plantear los problemas de readaptación profesional y de empleo de personas inválidas en las reuniones de los organismos sindicales e informar a sus miembros mediante publicaciones y seminarios acerca de los problemas y posibilidades de readaptación profesional y empleo de personas inválidas.

VII. Contribución de las personas inválidas y sus organizaciones al desarrollo de los servicios de readaptación profesional

38. Además de la participación de las personas inválidas, sus representantes y organizaciones en las actividades de readaptación mencionadas en los párrafos 15, 17, 30, 32 y 33 de la presente Recomendación, las medidas adoptadas para conseguir la participación de las personas inválidas y de sus organizaciones en el desarrollo de los servicios de readaptación profesional deberían incluir:

- a) incentivos a las personas inválidas y sus organizaciones para que participen en el desarrollo de las actividades comunitarias encaminadas a la readaptación profesional de las personas inválidas, fomentando así su empleo y su integración o reintegración en la sociedad;

- b) una asistencia apropiada del gobierno para promover el desarrollo de organizaciones constituidas por personas inválidas o que se ocupan de dichas personas y asegurar la participación de éstas en los servicios de readaptación profesional y del empleo, incluidas medidas encaminadas a ofrecer a las personas inválidas programas de formación que les permitan defender su propia causa;
- c) apoyo gubernamental adecuado a estas organizaciones para desarrollar programas de instrucción pública que reflejen una imagen positiva de las capacidades de las personas inválidas.

VIII. Readaptación profesional como parte de los regímenes de seguridad social

39. Al aplicar las disposiciones de la presente Recomendación, los Miembros deberían inspirarse en las disposiciones del artículo 35 del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952; del artículo 26 del Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964, y del artículo 13 del Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967, en la medida en que no estén ya obligados a ello por la ratificación de estos instrumentos.

40. Siempre que sea posible y apropiado, los regímenes de seguridad social deberían asegurar programas de formación, colocación y empleo (incluido el empleo protegido) y de servicios de readaptación profesional para personas inválidas, con inclusión de servicios de asesoramiento en materias de readaptación, o contribuir a su organización, desarrollo y financiación.

41. Esos programas deberían asimismo prever incentivos para las personas inválidas que busquen un empleo, y medidas que faciliten la transición gradual al mercado regular del empleo.

IX. Coordinación

42. Se deberían adoptar medidas para garantizar, en la medida en que esto sea posible, la coordinación de las políticas y programas de readaptación profesional con las políticas y programas de desarrollo social y económico (incluidas la investigación científica y las nuevas tecnologías) que afectan a la administración del trabajo, a la política y promoción generales del empleo, a la formación profesional, a la integración social, la seguridad social, las cooperativas, el desarrollo rural, las pequeñas industrias y la artesanía, la seguridad e higiene en el trabajo, la adaptación de los métodos y organización del trabajo a las necesidades personales y el mejoramiento de las condiciones de trabajo.

Anexo 4

Naciones Unidas: Resolución 36/1 de la Comisión de Desarrollo Social sobre la promoción de la integración y participación de toda la gente, incluidos los grupos y personas desfavorecidos y vulnerables

La Comisión de las Naciones Unidas de Desarrollo Social adoptó conclusiones en su 36.º período de sesiones, celebrado en Nueva York en febrero de 1998 sobre el tema prioritario de ese mismo año «Promoción de la integración y participación social de toda la gente incluidos los grupos y personas desfavorecidos y vulnerables». El texto que sigue se ha extraído de la Resolución 36/1, adoptada por la Comisión y señalada a la atención del Consejo Económico y Social.

...

B. Aumento de la protección social, reducción de la vulnerabilidad y el aumento de las oportunidades de empleo para los grupos que tienen necesidades específicas

38. Las políticas que se ocupan de la vulnerabilidad deben basarse en una comprensión adecuada de la pobreza y de la exclusión social. Su objetivo no debe limitarse a prestar protección social sino que debe permitir a los afectados salir de la pobreza.

39. Las políticas y los programas de desarrollo social deben crear un entorno favorable para los grupos vulnerables, desfavorecidos y marginados, en especial los pobres, teniendo en cuenta sus necesidades e intereses, proporcionándoles igualdad de acceso y oportunidades y facilitando su contribución a la sociedad y, por consiguiente, al proceso de desarrollo nacional.

40. Las experiencias de las personas pobres y marginadas deben ser tenidas en cuenta por medio de técnicas de participación para que, de esta forma, faciliten el mejoramiento de la eficacia de las políticas y los programas que tratan de los intereses de esos grupos.

41. Para aumentar la protección social se requieren seguridad alimentaria, servicios adecuados de atención primaria de la salud, acceso a fuentes de agua limpia, a los sistemas de saneamiento, a la vivienda, a la educación, a recursos como la tierra y el crédito, así como oportunidades de participar en la vida comunitaria, particularmente para los grupos vulnerables, desfavorecidos y marginados.

42. Donde existan sistemas oficiales de protección social, o sea posible establecerlos, éstos deben desempeñar una función importante en la lucha contra la vulnerabilidad y en el aumento de las oportunidades de empleo. Es necesario ampliar y fortalecer esos sistemas y asignarles

finés precisos en la medida que permitan atender adecuadamente las necesidades de los grupos vulnerables, desfavorecidos y marginados. Cuando corresponda, deben ser modernizados y reformados para ajustarlos a las nuevas condiciones imperantes. Todos los gobiernos, dentro de los límites de su capacidad, deben establecer o fortalecer sistemas de seguridad social destinados a los que necesitan apoyo y cuidado.

43. Las disposiciones de protección social basadas en la solidaridad cumplen una función importante en la lucha contra la vulnerabilidad y en el aumento de las oportunidades de empleo, y deben ser fomentadas por los gobiernos. Las redes de seguridad social para todas las personas son un componente fundamental de las disposiciones de protección social basadas en la solidaridad.

44. Es importante seguir estableciendo y fortaleciendo asociaciones que permitan a la sociedad civil y al sector público cooperar con los gobiernos en las políticas y los programas encaminados a reducir la vulnerabilidad.

45. Las políticas para reducir la vulnerabilidad deben apuntar a fortalecer las redes y organizaciones de la comunidad, incluida la familia, reconociendo el apoyo esencial que pueden suministrar.

46. La comunidad internacional debe ayudar a los países en desarrollo que lo soliciten, a crear capacidades para elaborar y aplicar políticas y programas destinados a eliminar los obstáculos que enfrentan todos los grupos vulnerables y marginados, y facilitar un mayor acceso de esos grupos a la sociedad en todos los aspectos.

47. Las estrategias y políticas que tratan de la vulnerabilidad deben desembocar en programas que tengan en cuenta las condiciones particulares de la vulnerabilidad en las zonas rurales y urbanas.

48. Se deben iniciar o fortalecer actividades para elevar la conciencia pública y sensibilizar a la población respecto de la necesidad de facilitar un mayor acceso y participación a los grupos y personas vulnerables, con miras a crear sociedades mejor integradas.

49. La ampliación del empleo productivo es un medio fundamental para erradicar la pobreza, que es una de las principales causas de la exclusión social en todos los países. Hay que elaborar estrategias que tengan en cuenta las necesidades especiales y las aptitudes de grupos diversos, ampliar las oportunidades de empleo productivo y aplicar planes modestos de generación de ingresos.

50. Está reconocida la eficacia y pertinencia de los programas de microcréditos como instrumentos viables de erradicación de la pobreza, generación de empleo productivo y estilos de vida sostenibles, así como para desarrollar el potencial de las mujeres y otros grupos marginados. Por lo tanto, hay que promover activamente los programas de microcréditos a nivel nacional para desarrollar el potencial de los grupos pobres y marginados y con miras a su integración en el proceso económico y político de la sociedad. En este contexto, es fundamental contar con el apoyo de la comunidad internacional.

51. Los gobiernos deben adoptar medidas, en colaboración, cuando corresponda, con empleadores y sindicatos, para eliminar la discriminación en el empleo contra personas y grupos vulnerables, desfavorecidos y marginados. En las políticas se deben tener en cuenta las necesidades especiales de los grupos que son más vulnerables en el mercado de trabajo, y promover oportunidades para desarrollar u obtener nuevas aptitudes. Las políticas laborales deben ser particularmente sensibles a sus necesidades, incluso estableciendo la igualdad de remuneración, las horas de trabajo flexibles, la protección adecuada de los trabajadores a jornada parcial y el acceso a fuentes de información y capacitación, así como la participación en sindicatos.

52. En los países donde haya desempleo juvenil elevado, habrá que redoblar los esfuerzos encaminados a incrementar las oportunidades de empleo satisfactorio para ellos.

53. Se debe prestar atención a la necesidad de conciliar la actividad profesional con las responsabilidades familiares, tanto en el caso de los hombres como de las mujeres, entre otras formas, por medio de servicios de guardería asequibles, apoyo a las familias y arreglos laborales flexibles.

54. Es necesario que se reconozcan oficialmente el trabajo no remunerado de utilidad social y las actividades voluntarias, con el fin de elevar la conciencia sobre la importancia de estas actividades, en particular en el contexto de la reducción de la vulnerabilidad y de sus consecuencias. Con este fin, hay que fortalecer la labor sobre las metodologías apropiadas.

55. En los países en que el sector no estructurado de la economía es importante, son esenciales las medidas que promuevan un entorno conducente a su desarrollo. Se deben fomentar y promover el empleo autogenerado, los planes de autoayuda y los medios de vida sostenibles y productivos, así como el desarrollo de las cooperativas y las empresas pequeñas, y ampliar el acceso al microcrédito, en particular el de los grupos vulnerables y marginados para incrementar de esta forma su autosuficiencia.

56. La eliminación del trabajo de los niños se debe lograr como parte de un programa más amplio en el que la sociedad preste asistencia alternativa u oportunidades económicas; la OIT, en estrecha cooperación con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y otras organizaciones de las Naciones Unidas, presta apoyo a las actividades nacionales para eliminar el trabajo de los niños. El apoyo financiero continuado de la comunidad de donantes al Programa Internacional de la OIT sobre la eliminación del trabajo de los niños es particularmente importante; la OIT debe continuar su labor normativa en materia de trabajo de los niños, promoviendo la ratificación y aplicación de su Convenio núm. 138 relativo a la edad mínima de admisión al empleo (el Convenio sobre la edad mínima, 1973)¹. Los gobiernos deben apoyar la labor de la OIT sobre la elaboración de un nuevo convenio relativo a la eliminación de las formas más intolerables de trabajo infantil.

57. La educación en la primera infancia, tanto estructurada como no estructurada, es un instrumento para reducir la vulnerabilidad y promover la integración social proporcionando a todos los niños las aptitudes básicas que les permitan establecer una base sólida para seguir aprendiendo. Es preciso proporcionar suplementos nutritivos, inmunización y cuidado primario de la salud a todos los niños, tanto de edad escolar como preescolar, para darles la oportunidad de encarrilar mejor sus vidas.

58. Es preciso prestar especial atención a la adquisición por todos de conocimientos bási-

cos como la lectura, la escritura y la aritmética y capacitar a todas las personas para que puedan adoptarse a los cambios tecnológicos, económicos y sociales. Para mantener y aumentar sus posibilidades de empleo, es importante que tengan acceso al aprendizaje permanente.

59. La educación general a todos los niveles, desde el preescolar, debe contribuir a incrementar el entendimiento mutuo, la tolerancia y la comunicación entre las culturas.

60. Se deben asegurar oportunidades de educación iguales a todos los niveles para personas con discapacidades.

61. A todos los niveles del gobierno se deben adoptar medidas apropiadas para reducir las tasas de abandono de la escuela, utilizando criterios amplios y sensibles desde el punto de vista del género en relación con las causas y las soluciones.

62. Las actividades culturales, los deportes y los servicios comunitarios se cuentan entre las actividades que contribuyen a integrar a todas las personas en la sociedad y, por lo tanto, deben ser alentadas y promovidas.

63. Se invita a las comisiones regionales a que, dentro de sus mandatos, sigan estudiando cuestiones relacionadas con la vulnerabilidad, incluida su relación con la discriminación contra los grupos vulnerables, desfavorecidos y marginados.

C. La violencia, la delincuencia y los programas relacionados con las drogas ilícitas y el uso indebido de drogas como factores de desintegración social

64. La violencia, la delincuencia y los problemas del uso indebido de drogas y sustancias ilícitas plantean un grave desafío a la estructura social de todas las sociedades y requieren la formulación de programas y políticas específicos para su prevención y supresión. Estos programas y políticas deben abordarse como parte de una estrategia integrada de desarrollo social y económico que incluye medidas apropiadas para hacer frente a estos problemas pero que, al mismo tiempo, procura comprender y eliminar las causas de tales fenómenos.

65. Las mujeres se encuentran en una situación especialmente vulnerable respecto de los actos de violencia, incluidas todas las formas

de hostigamiento y explotación sexuales. La violencia contra la mujer constituye una violación de sus derechos humanos y libertades fundamentales y es incompatible con el disfrute de esos derechos y libertades. La violencia en todas sus formas, incluida la violencia en el hogar contra mujeres, niños, personas de edad, migrantes y otras minorías, y personas con discapacidades, entorpece el desarrollo e impide el pleno disfrute de sus derechos humanos y el logro de la igualdad.

66. Los pobres, sobre todo las mujeres y los niños, a menudo son las personas más vulnerables a todas las formas de violencia y abuso, incluida la violencia en el hogar, el tráfico de mano de obra y con fines sexuales, el delito y los conflictos sociales. Es importante que los sistemas de justicia, los organismos de represión y los servicios gubernamentales y de asistencia a las víctimas sean administrados de forma que, en la práctica, estén totalmente al alcance de todos.

67. El uso indebido de drogas afecta de distinta manera a las mujeres y a los hombres. Es necesario integrar la perspectiva del género en las estrategias internacionales y nacionales contra el uso indebido de drogas lícitas e ilícitas. La participación de la mujer en la planificación y ejecución de los programas de prevención del uso indebido de drogas es la clave para garantizar que se tengan debidamente en cuenta las cuestiones relacionadas específicamente con la mujer. Hay una necesidad de contar con un mayor número de datos desglosados por sexo e investigaciones sobre las diferencias relacionadas con el género que se observan en el consumo de drogas. Deben ponerse a disposición de la mujer y el hombre, sin discriminación alguna, centros de tratamiento y desintoxicación para toxicómanos.

68. Los adelantos en las comunicaciones, el transporte y la tecnología han dado carácter mundial a la violencia, la delincuencia y el problema de las drogas ilícitas.

...

Nota

¹ Organización Internacional del Trabajo, *Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, 1952-1976*, vol. 11 (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1996), págs. 525 a 537.

Anexo 5

Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad

El texto siguiente se ha extraído de una resolución de las Naciones Unidas sobre las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, adoptada en el marco del Programa de Acción Mundial.

Artículo 7. Empleo

Los Estados deben reconocer el principio de que las personas con discapacidad deben estar facultadas para ejercer sus derechos humanos, en particular en materia de empleo. Tanto en las zonas rurales como en las urbanas debe haber igualdad de oportunidades para obtener un empleo productivo y remunerado en el mercado de trabajo.

1. Las disposiciones legislativas y reglamentarias del sector laboral no deben discriminar contra las personas con discapacidad ni interponer obstáculos a su empleo.

2. Los Estados deben apoyar activamente la integración de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo. Este apoyo activo se podría lograr mediante diversas medidas como, por ejemplo, la capacitación profesional, los planes de cuotas basadas en incentivos, el empleo reservado, préstamos o subvenciones para empresas pequeñas, contratos de exclusividad o derechos de producción prioritarios, exenciones fiscales, supervisión de contratos u otro tipo de asistencia técnica y financiera para las empresas que empleen a trabajadores con discapacidad. Los Estados han de estimular también a los empleadores a que hagan ajustes razonables para dar cabida a personas con discapacidad.

3. Los programas de medidas estatales deben incluir :

- a) Medidas para diseñar y adaptar los lugares y locales de trabajo de forma que resulten accesibles a las personas que tengan diversos tipos de discapacidad;
- b) Apoyo a la utilización de nuevas tecnologías y al desarrollo y la producción de recursos, instrumentos y equipos auxiliares, y medidas para facilitar el acceso de las personas con discapacidad a esos medios, a fin de que puedan obtener y conservar su empleo;
- c) Prestación de servicios apropiados de formación y colocación y de apoyo como, por ejemplo, asistencia personal y servicios de interpretación.

4. Los Estados deben iniciar y apoyar campañas para sensibilizar al público con miras a lograr que se superen las actitudes negativas y los prejuicios que afectan a los trabajadores aquejados de discapacidad.

5. En su calidad de empleadores, los Estados deben crear condiciones favorables para el empleo de personas con discapacidad en el sector público.

6. Los Estados, las organizaciones de trabajadores y los empleadores deben cooperar para asegurar condiciones equitativas en materia de políticas de contratación y ascenso, condiciones de empleo, tasas de remuneración, medidas encaminadas a mejorar el ambiente laboral a fin de prevenir lesiones y deterioro de la salud, y medidas para la rehabilitación de los empleados que hayan sufrido lesiones en accidentes laborales.

7. El objetivo debe ser siempre que las personas con discapacidad obtengan empleo en el mercado de trabajo abierto. En el caso de las personas con discapacidad cuyas necesidades no puedan atenderse en esa forma, cabe la opción de crear pequeñas dependencias con empleos protegidos o reservados. Es importante que la calidad de esos programas se evalúe en cuanto a su pertinencia y suficiencia para crear oportunidades que permitan a las personas con discapacidad obtener empleo en el mercado de trabajo.

8. Deben adoptarse medidas para incluir a personas con discapacidad en los programas de formación y empleo en el sector privado y en el sector no estructurado.

9. Los Estados, las organizaciones de trabajadores y los empleadores deben cooperar con las organizaciones de personas con discapacidad en todas las medidas encaminadas a crear oportunidades de formación y empleo, en particular, el horario flexible, la jornada parcial, la posibilidad de compartir un puesto, el empleo por cuenta propia, y el cuidado de asistentes para las personas con discapacidad.

Anexo 6

Ratificaciones del Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159)

Fecha de entrada en vigor: 20.06.1985

Países	Ratificación registrada	Países	Ratificación registrada
Alemania	14.11.1989	Hungría	20.06.1984
Argentina	13.04.1987	Irlanda	06.06.1986
Australia	07.08.1990	Islandia	22.06.1990
Azerbaiyán	19.05.1992	Japón	12.06.1992
Bolivia	19.12.1996	Kirguistán	31.03.1992
Bosnia y Herzegovina	02.06.1993	Kuwait	26.06.1998
Brasil	18.05.1990	Lituania	26.09.1994
Burkina Faso	26.05.1989	Madagascar	03.06.1998
República Checa	01.01.1993	Malawi	01.10.1986
Chile	14.10.1994	Malí	12.06.1995
China	02.02.1988	Malta	09.06.1988
Chipre	13.04.1987	Mongolia	03.02.1998
Colombia	07.12.1989	Noruega	13.08.1984
Costa Rica	23.07.1991	Países Bajos	15.02.1988
Croacia	08.10.1991	Pakistán	25.10.1994
Cuba	03.10.1996	Panamá	28.01.1994
Dinamarca	01.04.1985	Paraguay	02.05.1991
República Dominicana	20.06.1994	Perú	16.06.1986
Ecuador	20.05.1988	Rusia, Federación de	03.06.1988
Egipto	03.08.1988	San Marino	23.05.1985
El Salvador	19.12.1986	Santo Tomé y Príncipe	17.06.1992
Eslovaquia	01.01.1993	Suecia	12.06.1984
Eslovenia	29.05.1992	Suiza	20.06.1985
España	02.08.1990	Tayikistán	26.11.1993
Etiopía	28.01.1991	Túnez	05.09.1989
Ex República Yugoslava de Macedonia	17.11.1991	Uganda	27.03.1990
Filipinas	23.08.1991	Uruguay	13.01.1988
Finlandia	24.04.1985	Yemen	18.11.1991
Francia	16.03.1989	Yugoslavia	15.12.1987
Grecia	31.07.1985	Zambia	05.01.1989
Guatemala	05.04.1994	Zimbabwe	27.08.1998
Guinea	16.10.1995	Total de ratificaciones: 63	

Seguridad social



Guía de educación obrera



Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

Los sindicatos Harold Dunning y la formación profesional



Guía de educación obrera



Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

Introducción a los servicios del empleo

Sergio Ricca

Manual de educación obrera



BUSCAMOS

Un mecánico calibrador
con experiencia

Un técnico frezador
para máquinas
convencionales

Un inspector de planta
con conocimientos
de carpintería y mecánica

Para integrarse
sin demora en puestos
de trabajo

Los interesados deberán
llamar al 7694382



Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

El Mercado Común del Sur: MERCOSUR

Estudio de caso
sobre una experiencia de integración económica

número

109

educación | biblioteca | 1997 / 4



OFICINA
INTERNACIONAL
DEL TRABAJO
GINEBRA